

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO TECNOLÓGICO  
DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO E SISTEMAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO**

**AS INTERFACES ENTRE HISTÓRIA E SAÚDE ORGANIZACIONAL: O CASO DA  
CASAN**

**LUIZ ABNER DE HOLANDA BEZERRA**

**FLORIANÓPOLIS  
JULHO DE 2003  
SANTA CATARINA - BRASIL**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**  
**CENTRO TECNOLÓGICO**  
**DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO E SISTEMAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO**

**AS INTERFACES ENTRE HISTÓRIA E SAÚDE ORGANIZACIONAL: O CASO DA CASAN**

Esta tese foi julgada e aprovada para a obtenção do título de Doutor em Engenharia de Produção no Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina

Florianópolis, 03 de Julho de 2003.

---

Professor Edson Pacheco Paladini, Dr.  
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina

**COMISSÃO JULGADORA**

---

Professor Doutor José Luiz Fonseca da Silva Filho (Orientador)

---

Professor Doutor Narbal Silva

---

Professor Doutor Maurício Fernandes Pereira

---

Professor Doutor Pedro Carlos Schenini

---

Professor Doutor Jaci Leonir Casagrande

---

Professor Doutor Antonio Edésio Jungles (Moderador)

---

Professora Doutora Rosana Duarte Carvalho Zimmermann

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO TECNOLÓGICO  
DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO E SISTEMAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO**

**AS INTERFACES ENTRE HISTÓRIA E SAÚDE ORGANIZACIONAL: O CASO DA  
CASAN**

**LUIZ ABNER DE HOLANDA BEZERRA**

Tese apresentada ao Departamento de Engenharia de  
Produção, Universidade Federal de Santa Catarina,  
como parte dos requisitos para obtenção do grau de  
Doutor em engenharia de Produção.  
Área de Concentração: Ergonomia  
Orientador: Professor Doutor José Luiz Fonseca Da  
Silva Filho

**FLORIANÓPOLIS  
JULHO DE 2003  
SANTA CATARINA - BRASIL**

## AGRADECIMENTOS

Compartilhamos as nossas inquietudes ao longo do nosso trabalho com inúmeros companheiros.

Reconhecendo estas participações, deixo os meus agradecimentos a esta plêiade de cidadãos que, de alguma forma, colaborou para que lográssemos êxito nesta empreitada.

Neste sentido é que fazemos referências e deixamos registrados os nossos agradecimentos para as pessoas abaixo nominadas.

A todos aqueles que através de entrevistas contribuíram com suas experiências.

Ao meu orientador Professor Doutor José Luiz Fonseca da Silva Filho por ter nos orientado de forma coerente e eficaz.

Aos examinadores externos Professora Doutora Rosana Duarte Carvalho Zimmermann e Professor Doutor Jaci Leonir Casagrande.

Aos meus companheiros Professores Doutores Maurício Fernandes Pereira e Pedro Carlos Schenini que, nos acompanharam nesta jornada e derramaram suas luzes sobre o nosso trabalho.

Ao Professor Doutor Narbal Silva, amigo e incentivador deste trabalho acadêmico, ao qual rendemos um merecido tributo.

Ao professor Doutor Antonio Edésio Jungles, que de maneira sóbria e amiga nos estimulou a levar a vante este trabalho.

Ao meu amigo e irmão Luiz Martius de Holanda Bezerra, que através de conversas e entrevistas nos deu uma grande ajuda.

Ao meu amigo Marcílio Lima, que vibrou junto conosco ao longo deste trabalho e sempre acreditou na nossa capacidade.

Ao meu filho e grande amigo Luiz Fernando, companheiro de algumas viagens nas quais discutíamos sobre este trabalho.

À minha querida filha Alessandra, paixão da minha vida, que nos acompanhou em algumas entrevistas, portando aquele famoso gravador e que sempre admirou e é uma entusiasta da trajetória profissional de seu pai.

Ao meu amiguinho e filho Luiz Felipe, que com suas peripécias nos fez entender e curtir a vida de forma descontraída.

À minha esposa Eliana, companheira inseparável e cúmplice de todas as minhas jornadas, que nos momentos tensos deste trabalho, soube com seu carinho e amor, transformar adrenalina em endorfina.

# ÍNDICE

<b>AGRADECIMENTOS</b> .....	4
<b>ÍNDICE</b> .....	6
<b>RESUMO</b> .....	8
<b>ABSTRACT</b> .....	9
<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	10
1.1 – Tema e problema de pesquisa.....	10
1.2 – Objetivos.....	18
1.2.1- Objetivo Geral.....	18
1.2.2 –Objetivos Específicos.....	18
1.3 - Relevância e Ineditismo do trabalho.....	19
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO EMPÍRICO</b> .....	21
2.1 – História, espaço e tempo.....	21
2.2 - O conceito de saúde organizacional.....	48
<b>3. MÉTODO</b> .....	68
3.1 – Da escolha dos participantes.....	70
3.2 – Instrumentos de Coleta de conteúdo.....	72
3.2.1 – Análise e Interpretação dos conteúdos .....	74
3.2.2 – Limitações do Estudo.....	77
<b>4. Contextualizando o saneamento no Brasil: uma perspectiva histórica</b> ....	79
4.1 – O saneamento no Brasil.....	79
4.1.1 – Do período compreendido entre 1940 e 1950.....	79
4.1.2 – Do período compreendido entre 1950 e 1960.....	84
4.1.3 – Do período compreendido entre 1960 e 1970.....	87
4.1.4 - Do período compreendido entre 1970 e 1980.....	97
4.1.5 - Do período compreendido entre 1980 e 1990.....	104
4.1.6 – Do período compreendido entre 1990 e 2002.....	112
4.2 – <b>O saneamento em Santa Catarina: o surgimento da CASAN</b> .....	122
<b>5. Descrição e Interpretação dos Conteúdos</b> .....	133
5.1 – A história da Companhia Catarinense de Águas e saneamento – CASAN...133	
5.1.1 – A Revolução Passiva.....	134
5.1.1.1 – A relação da organização com o poder concedente.....	134
5.1.1.2 – A relação da organização com outras instituições .....	149
5.1.2 – <b>Transformismo</b> .....	153
5.2 – <b>Os pressupostos básicos da saúde organizacional na CASAN</b> .....	159
5.2.1 – Assenhorear-se ativamente do seu ambiente.....	159
5.2.2 – Uma certa unidade de personalidade.....	166

5.2.3 -É capaz de perceber o mundo e a si mesma de forma correta.....	173
<b>5.3 – As interfaces entre história e saúde organizacional.....</b>	<b>177</b>
5.3.1 A relação da empresa com o poder concedente.....	178
5.3.2 - O Processo de socialização primária da empresa.....	184
5.3.3 – A passagem do regime autoritário para a democracia.....	189
<b>6. Reflexões Finais.....I.....</b>	<b>193</b>
<b>7. Recomendações.....</b>	<b>199</b>
<b>8. Referências.....</b>	<b>201</b>
<b>9. Anexos .....</b>	<b>214</b>

## RESUMO

BEZERRA, Luiz Abner de Holanda. **As Interfaces entre História e Saúde Organizacional**: o caso da CASAN. 2003. 216f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

O objetivo do presente estudo foi descrever e interpretar, sob a ótica de um referencial teórico-empírico específico, as interfaces entre história e saúde organizacional na Companhia Catarinense de Águas e Saneamento – CASAN.

Utilizamos como método, a abordagem qualitativa em seu viés descritivo e interpretativo. Como instrumentos de coleta de conteúdos foram utilizados: a entrevista semi-estruturada, a análise documental e observações sistemáticas da realidade pesquisada. As observações, realizadas ao longo do estudo, mostraram que a história da organização pesquisada teve um papel muito importante nas mudanças que ocorreram na interação da organização com o seu ambiente externo e, conseqüentemente na saúde da organização. De outra forma, podemos também observar que, a história da organização pesquisada, igualmente, criou algumas barreiras para a interação desta com o seu meio ambiente, ou seja, interferiu no equilíbrio dinâmico da organização com o seu ambiente externo, o que propiciou o aparecimento, ao longo do tempo, de mudanças em sua saúde, enquanto organização.

**Palavras-chave:** Revolução Passiva, Transformismo, História, Saúde Organizacional.

## ABSTRACT

BEZERRA, Luiz Abner de Holanda. **The Interface between History and Organizational Health**: the case of CASAN. 2003. 216f. Thesis (Doctor Degree in Production Engineering) – Post Graduation Program in Production Engineering, Federal University of Santa Catarina, Florianópolis.

The objective of the present study was to describe and to interpret, under a specific theoretical – empiric referential optics, the interfaces between history and organizational health in the Companhia Catarinense de Águas e Saneamento – CASAN. As a method, we used the qualitative approach in its descriptive and interpretative inclination. The instruments of data collection used were: the semi-structured interview, the documental analysis and systematic observations of the researched reality. The observations, accomplished along the study, showed that the history of the researched organization had a very important role in the changes that happened in the organization interaction with its external atmosphere and consequently in its own health.

In another way, we can also observe that, the researched organization history, equally, created some barriers for its interaction with its environment, it means that it interfered in the dynamic organization balance with its external atmosphere, what propitiated the appearing, along the time, of changes in its health, as an organization.

Key-Words: Passive Revolution, Transformism, History, Organizational Health.

# 1. INTRODUÇÃO

## 1.1 - TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA

O primeiro pressuposto de toda existência humana e, portanto de toda a história é que todos os homens devem ter condições de viver para poder fazer história. Neste sentido, para viver, a “conditio sine qua non” é que é preciso beber, comer, morar, vertir-se e ter satisfeitas as necessidades básicas inerentes à sobrevivência.

Seguindo esta linha de raciocínio o primeiro fato histórico é, a produção dos meios que permitem a satisfação destas necessidades básicas, ou seja, a produção da própria vida material. A primeira coisa a fazer, em qualquer concepção histórica é, portanto observar este fato fundamental com todo o seu significado e em toda a sua extensão, e dar-lhe o lugar a que tem direito (Marx & Engels, 1998, p. 21).

Sob a ótica Marx & Engels, o segundo pressuposto da história é que da satisfação das primeiras necessidades, isto é, a ação de satisfazê-las e os instrumentos já adquiridos com essa satisfação dão origem a novas necessidades. Este processo dinâmico de produção de novas necessidades constitui-se no primeiro ato histórico.

Ainda, Marx & Engels (1998), o terceiro pressuposto interveniente no desenvolvimento da história, é que os homens, que renovam a cada dia sua própria vida, passam a criar outros homens, isto é, a se reproduzir. Esta relação entre homem e mulher, pais e filhos, é a família. A família, que se constitui inicialmente na única relação social, torna-se em seguida uma relação subalterna, quando as necessidades acrescidas geram novas relações sociais e o aumento da população gera novas necessidades.

Resulta disso que, um modo de produção ou um estágio industrial determinados estão constantemente ligados a um modo de cooperação ou a um estágio social determinados, e que esse modo de cooperação é, ele próprio, uma força produtiva.

Decorre, igualmente que, a massa das forças produtivas acessíveis aos homens determina o estado social, e que se deve, por conseguinte estudar e elaborar incessantemente a história dos homens em conexão com a história da indústria e das trocas.

Heller (1970, p.12), considera a história como a substância da sociedade. Por outro lado, a sociedade para esta autora é um complexo determinado, que encerra um modo de produção determinado, apresentando também classes, camadas, formas mentais e alternativas igualmente determinadas. Este contexto social – classes, camadas, formas mentais e alternativas - são meramente portadoras de um significado relativo do ponto de vista concernente aos valores morais. Esta relatividade ocorre em razão da totalidade do valor – a explicitação da essência humana – só poder se realizar no processo infinito do desenvolvimento histórico total.

Chauí (2001, p.276), preconiza que, o desenvolvimento da história faz-se através de construções políticas, econômicas, sociais e culturais que, possibilitam o entendimento das transformações que ocorrem nas sociedades e comunidades. Estas construções que, decorrem de impactos nas sociedades e comunidades são provenientes de acontecimentos políticos (revoluções, guerras civis, conquistas territoriais), econômicos (crises, inovações técnicas, descobertas de novas formas de exploração da riqueza ou procedimentos de produção, mudanças na divisão social do trabalho), sociais (movimentos sociais, movimentos populares, mudanças na estrutura e organização da família, da educação, da moralidade social) e culturais (mudanças científicas, tecnológicas, artísticas, filosóficas, éticas, religiosas).

Aduz ainda Chauí (2001), que, as mudanças históricas não resultam das ações instantâneas e de grande impacto de alguns indivíduos ou grupos de indivíduos, mas de lentos processos sociais, econômicos e políticos que, baseiam-se na forma assumida pela propriedade dos meios de produção e pelas relações de trabalho. É nesta consideração que, podemos aquilatar a importância do momento histórico ímpar que vivemos, cuja característica maior é a consolidação das revoluções científica e tecnológica iniciadas na década de 1950, com o surgimento do computador (inteligência artificial) e da psicologia cognitiva (inteligência natural).

Decorrente destas revoluções surgiu o conhecimento como fator de produção que, somou-se aos fatores de produção que, no início da revolução industrial eram terra, capital e trabalho.

O conhecimento mudou a relação entre capital e trabalho e, conseqüentemente interferiu na propriedade dos meios de produção.

Na esteira desta premissa econômica e, em particular considerando a evolução dos processos de troca e da propriedade dos meios de produção é que Hobsbawm (2000, p.554), faz referências à mudança histórica que se processou e que, de forma muito significativa modificou o papel do Estado-nação. Este, de empresário e empregador, passa para a posição de catalisador do desenvolvimento econômico e, executor de alguns papéis que não interessam ao setor privado. Comenta este autor que, em fins do século XX, por razões da internacionalização da economia, o Estado-nação assumiu uma posição defensiva contra uma economia mundial cujo controle lhe fugia das mãos. Da mesma forma, sentia a sua incapacidade para gerir as instituições que construía para dar apoio às suas próprias fraquezas internacionais, como a União Européia. Esta incapacidade sob o ângulo fiscal estende-se à manutenção dos serviços públicos essenciais para seus cidadãos que, décadas atrás promoveram o bem estar e a qualidade de vida destes mesmos cidadãos.

Na mesma direção aponta Hirst (1998, p.271), ao se referir ao poder do capital na sociedade contemporânea. No entendimento deste autor, o capital é móvel e não tem qualquer ligação nacional. Instala-se onde existem vantagens de mercado, mas o trabalhador é tanto nacionalmente localizado quanto relativamente estático, e deve adaptar suas expectativas políticas para enfrentar as novas pressões da competitividade internacional. Neste contexto os regimes nacionais de amplos direitos trabalhistas e de proteção social tornam-se obsoletos. O Estado-nação deixou de ser um empresário. Ele pode somente fornecer aqueles serviços sociais e públicos que o capital internacional julga necessários e com o mínimo possível de custos gerais.

Benjamin (1986, p.232), ao fazer alusão a interface entre passado e presente, sob a ótica de uma concepção histórica, o faz, conotando a história como um processo dinâmico semelhante ao desenvolvido pela aprendizagem no qual, a escrita da história é ao mesmo tempo desconstrutiva e reconstrutiva das representações desenvolvidas. Associa a este conceito o fato de que a construção do presente não significa apenas a conservação do passado, mas também uma transformação ativa do presente.

Para Benjamin (1986), a história que se lembra do passado também é sempre escrita no presente e para o presente. A intensidade dessa volta/renovação quebra a continuidade da cronologia tranqüila, imobiliza seu fluxo infinito, instaura o instante e a instância da salvação.

Em síntese, Benjamin (1986), propõe a busca da origem como um pressuposto da história e através do qual, se pode interromper a aparente coerência entre passado e presente, assumindo o presente um substrato rico para a desconstrução e reconstrução das representações sociais, políticas, econômicas e culturais.

Boff (1995, p.78), propõe uma compreensão dos acontecimentos que intervêm na sociedade através de um marco de referência que privilegie a sua história relacional e o seu percurso temporal. Explicita que, este percurso abre-se para o futuro e que, nenhum ser está pronto e acabado, mas sim potencialmente capaz de se realizar. Neste contexto, é que podemos afirmar que conhecer um ser é conhecer seu ecossistema e a teia de suas relações.

Caminhando na direção proposta por Boff, é plausível, a interpretação de Weizsacher (apud Boff, 1995, p.64) no sentido de que o passado é o espaço do fático (o futuro que já se realizou); o presente é o campo do real (o futuro que agora se realiza e que se mostra); e o futuro é o horizonte do potencial (a possibilidade que pode ainda realizar-se).

Carr (1996, p.24), ao fazer referência à dinâmica que, se desenvolve na relação entre o particular e o geral, no âmbito da história, assevera que, a história primordialmente preocupa-se com o entendimento da relação que se processa entre o particular e o geral. Não se pode separá-los ou dar precedência a um sobre o outro, da mesma maneira como não se pode separar o fato da interpretação.

Carr (1996), ao comentar sobre a comunicação da história com o tempo, faz um contraponto ao paradigma cartesiano que considera o tempo como uma coordenada. Explicita que o homem passa a pensar o tempo não em termos de processos naturais – o ciclo das estações do ano, a duração da vida humana -, mas como uma série de acontecimentos singulares em que os homens estão conscientemente envolvidos e que podem ser conscientemente influenciados pelo homem.

Credita a este fato histórico o início da história. Agora, o homem procura compreender o seu próprio meio ambiente e sobre ele atuar, como também procura conhecer a si mesmo. Esta mudança comportamental do homem acrescenta uma nova dimensão à razão e uma nova dimensão à história.

Nesta direção e, voltando-se para as organizações é que, Nadler (1994, p.35), ao discorrer sobre os insumos organizacionais, considera a história e o meio ambiente da organização como insumos de transcendental importância para o desenvolvimento de uma análise coerente e eficaz desta organização.

Na opinião de Nadler (1994), a história de uma organização, compõe-se dos padrões de comportamento, atividade e eficiência passadas da organização, que podem interferir no seu funcionamento organizacional presente.

Neste sentido é que se torna importante o conhecimento das principais etapas do desenvolvimento da organização e a forma como esta interagiu com o seu ambiente.

Por outro lado, na visão de Nadler (1994), as organizações funcionam como sistemas sociais abertos e são constituídas de componentes que interagem entre si e com o meio ambiente. Constituindo o meio ambiente são considerados os mercados, clientes, fornecedores, órgãos governamentais e de regulação, condições tecnológicas, sindicatos, concorrentes, instituições financeiras e grupos de interesse especial.

Por um lado, as diversas partes de uma organização podem se ajustar bem e, funcionar de forma eficiente. De outra forma, podem ajustar-se mal e, levar a organização a disfunções. Estas disfunções são provenientes das interações interna e externa da organização, isto é, desenvolvem-se tanto no ambiente interno quanto no ambiente externo da organização.

Estas disfunções interferem na saúde da organização na medida em que, mexem com a saudabilidade desta organização, promovendo um desequilíbrio entre os aspectos externos e internos do funcionamento da organização.

Morgan (1996, p.43), interpretando a metáfora da organização, enquanto organismo vivo e, constituindo-se em um sistema aberto, considera o fato de poder se falar em adaptação das organizações aos seus meios ambientes, ciclos de vida das organizações, fatores que influenciam a saúde e o desenvolvimento organizacional, as

diferentes espécies de organizações e a relação entre as espécies de organizações e a relação entre as espécies e a sua ecologia.

Enfatiza Morgan (1996), o fato de que o consultor organizacional, respaldado nas descobertas geradas pelos teóricos contingenciais e nos enfoques sistêmicos da organização, desenvolve modelo de diagnóstico e modelo normativo para identificar as doenças organizacionais e para propor ações que visem a sua cura.

Ainda, Morgan, ao comentar o papel dos pesquisadores-consultores que trabalham no campo do desenvolvimento organizacional, o faz, comparando-os aos médicos, ou seja, chama-os de médicos organizacionais. O sentido a que aduz é que, o consultor quando se volta para o desenvolvimento organizacional persegue um processo de cura da organização da mesma maneira que o médico faz relativamente à cura do seu cliente. O médico desenvolve uma anamnese, isto é, resgata a história de vida do seu cliente e as suas interações com o meio ambiente, para propor ações que levem à cura das suas disfunções fisiológicas enquanto que, o consultor em desenvolvimento organizacional observa a história da organização, a sua interação com o seu meio ambiente e, propõe alternativas para solver as suas disfunções organizacionais. A saúde organizacional, portanto, na visão de Morgan (1996), refere-se a saudabilidade da organização e, tem como pressuposto básico a harmonia na interação desta organização com o seu meio ambiente.

Gaj (1993, p.79), considerando a organização como um organismo vivo, dinâmico e em constante movimento, refere-se às modificações que ocorrem na saúde organizacional como provocadas pela falta de adequação entre os aspectos ambientais externos e internos da organização. Considera a história da organização, como de primordial importância para o entendimento do seu presente na medida em que, para a organização ter uma vida completa e saudável no presente, necessário se faz que, conheça-se as suas doenças do passado, o tipo de comportamento que adotou e que, tipo de interação social desenvolveu.

Oliveira (1999, p.291), exprime seu ponto de vista sobre as doenças organizacionais, considerando-as como anormalidades que ocorrem nos processos administrativos das organizações. Considera-as como forças que catalisam o processo de deterioração nas organizações.

Capra (1982, p.264), reportando-se ao funcionamento dos organismos vivos, considera-os como sistemas abertos, auto-organizadores e dotados de alto grau de estabilidade. Esta estabilidade é profundamente dinâmica e caracteriza-se por flutuações contínuas, múltiplas e interdependentes. Destaca o fato de que, estes sistemas para atingir um certo nível de saudabilidade, devem ser flexíveis e, dispor de um grande número de alternativas para interagir com seu meio ambiente.

A perda da flexibilidade representa uma conseqüente perda de saudabilidade. Ser saudável significa para Capra (1982), estar em sincronia consigo mesmo, física e mentalmente e, também com o mundo circundante. A partir desta contextualização é que, conceitua saúde organizacional como um fenômeno multidimensional, que envolve aspectos físicos, psicológicos e sociais, todos interdependentes. Assevera ainda que, a representação comum de saúde e doença como extremos opostos de algo contínuo e unidimensional é muito enganadora.

Patrício (1999, p.58), ao se referir ao mundo do trabalho e à complexidade que este encerra, coloca como de grande importância a mudança de significados porque passam as organizações e seus trabalhadores, seja por uma nova consciência ou mesmo pelos efeitos da globalização da produção.

Ainda, Patrício (1999), referindo-se ao organismo saudável, considera como pressupostos básicos desta saudabilidade a qualidade de vida que satisfaz a este ser e aquela a que tem direito enquanto organismo vivo, enquanto cidadão com direitos e deveres, até a sua morte. Saúde, na ótica desta autora, vincula-se às reais possibilidades de satisfação do ser humano nas suas necessidades básicas de ser, ter, fazer e estar enquanto indivíduo-coletivo.

Bennis (1976, p.51), considerando as organizações como sistemas abertos, como estruturas adaptáveis, que resolvem problemas - estruturas orgânicas - levanta a questão de que inferências sobre a eficácia organizacional deverão ser feitas, não pelas avaliações estáticas da produção mas, através dos processos segundo os quais as organizações se defrontam com os problemas. Nestas circunstâncias, nenhuma avaliação de eficiência ou satisfação organizacional, poderá fornecer parâmetros válidos de saúde organizacional, pois que, esta se refere a saudabilidade da

organização. Um elemento pode ser saudável mesmo se os cálculos de rendimento e satisfação se apresentem mais baixos do que no cálculo anterior.

Por outro lado, este organismo pode não ser saudável, inclusive se os dados de rendimento e eficiência forem mais elevados do que na avaliação anterior.

Neste contexto é que, Bennis (1976, p.62), considera que, saúde organizacional é um processo de resolução de problemas, de adaptabilidade da organização ao seu meio ambiente.

A adaptabilidade pressupõe que a organização tenha uma identidade válida – a organização deve saber o que ela é e o que deve fazer -, isto é, precisa ter uma identidade claramente definida. Ao mesmo tempo, a organização precisa ter conhecimento do ambiente em que se encontra, ou seja, tem que conhecer a realidade que se lhe apresenta.

Considerando que o presente estudo desenvolver-se-á a partir da metáfora orgânica – a organização entendida como um organismo vivo –, como também, a existência na literatura de estudos desenvolvidos no sentido de apontar interfaces entre os conceitos de história e de saúde organizacional, é que propomos a descrição e a interpretação dos principais aspectos que caracterizam as interfaces entre a história e a saúde organizacional na Companhia Catarinense de Águas e Saneamento – CASAN.

Face ao escopo do tema proposto, formulamos o seguinte problema de pesquisa: Quais são as interfaces entre o processo histórico e a saúde organizacional na Companhia Catarinense de Águas e Saneamento - CASAN?

## **1.2 - OBJETIVOS**

### **1.2.1 - OBJETIVO GERAL**

Descrever e interpretar as interfaces entre história e saúde organizacional na CASAN.

### **1.2.2 - OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- (1) Identificar e descrever que acontecimentos históricos foram relevantes para a CASAN;
- (2) Descrever as interfaces entre história e saúde organizacional na CASAN;
- (3) Identificar e interpretar os fatores econômicos, políticos e sociais que determinaram mudanças na saúde organizacional da CASAN;
- (4) Identificar os pressupostos básicos da saúde organizacional na CASAN; e
- (5) Construir uma base teórica de referência para o setor saneamento do Brasil e de Santa Catarina.

### 1.3 – Relevância e Ineditismo do trabalho

Pettigrew (1979), considera que, uma organização, como qualquer outro sistema, pode ser analisada, segundo o seu passado, o seu presente e o seu futuro.

Neste sentido, a história da organização é um aspecto importante a ser levado em consideração, quando nos propomos a compreender o seu presente, isto é, problematizar o seu presente, como alternativa para entender o seu passado e vislumbrar o seu devir.

Fleury (1992), em busca do deslinde das contradições que envolvem o conceito de cultura organizacional, propôs uma abordagem metodológica que, entre outros aspectos, privilegia a história da organização. Para Fleury (1992), a história de uma organização diz respeito ao contexto político e econômico da época da sua concepção, como também se liga ao papel desempenhado pelo seu idealizador. Em sua opinião, também é importante que, tenhamos conhecimento dos fatos relevantes que marcaram o desenvolvimento da organização, como por exemplo: crises, momentos de euforia e crescimento, fracassos e sucessos.

Kieser (1994), referindo-se a estrutura e ao comportamento de uma organização, menciona o fato de que, estes, são produto da construção de uma cultura específica ao longo da história desta organização.

Salama (1994), entende que, a análise da biografia de uma organização, possibilita ao pesquisador, compreender e interpretar de forma processual as mudanças que aconteceram no passado e que, repercutem no presente da organização pesquisada.

Salama desenvolve o entendimento de que, a biografia de uma organização relaciona-se com a sua saúde organizacional na medida em que, o pesquisador utilize como pressuposto básico para o seu estudo: a consideração da organização, enquanto um sistema aberto e que interage de forma dinâmica com o seu meio ambiente.

Considerando os fundamentos conceituais da metáfora orgânica – a organização enquanto um organismo vivo – Pedler (1991), considera que, a história de uma organização é uma forma de entendermos a sua interação com o seu meio ambiente e, conseqüentemente, o seu desenvolvimento organizacional.

Este desenvolvimento pode ser tranquilo ou apresentar períodos de turbulências que, influenciam a saúde das organizações. As perturbações que a organização sofre ao longo da sua vida, à maneira do que ocorre com um organismo vivo, tem repercussões sobre o seu presente e, influenciam o seu futuro.

Salama (1994), a partir de pesquisa que desenvolveu mostra que, somente um artigo, nos últimos cinco anos, utilizou a biografia de uma organização enquanto que, 1800 artigos foram encontrados fazendo referência à categoria de cultura organizacional.

Por outro lado, observa-se que, os estudos desenvolvidos no sentido de trabalhar as interfaces entre a história e a saúde organizacional, tanto no nível internacional quanto no nível nacional, são raros.

Neste sentido, este estudo, assume a sua relevância e o seu ineditismo, na medida em que, contribuirá para a ocupação de um espaço existente tanto no setor saneamento quanto na literatura especializada nacional e internacional.

Em particular, no setor saneamento do Brasil, não são conhecidos estudos que, tenham como escopo correlacionar a história com a saúde organizacional.

De outra forma, justifica-se pelo fato do autor do presente estudo, desenvolvendo suas atividades profissionais no setor saneamento, desde a década de 1960, procurar através deste trabalho, contextualizar a evolução e as tentativas de sistematização do saneamento no Brasil e em Santa Catarina, transformando o seu conhecimento tácito em conhecimento explícito, nesta área da gestão urbana.

Este trabalho, aprofundando a compreensão dos acontecimentos históricos que, marcaram a vida da CASAN e, as implicações destes sobre a sua relação com o meio ambiente, e conseqüentemente sobre a sua saúde organizacional, poderá contribuir para a adoção de novas práticas com relação ao setor saneamento.

Nesta perspectiva, pretende-se problematizar o presente da CASAN, utilizando-se da experiência do autor e muito particularmente, da sua história de vida que, intimamente liga-se ao saneamento.

Enfim, este trabalho poderá servir como referência para novos estudos no setor saneamento, como também poderá possibilitar a compreensão das interfaces entre a história e saúde organizacional, em outras organizações.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO-EMPÍRICO

### 2.1 - HISTÓRIA, ESPAÇO E TEMPO

A história, enquanto construída e elaborada pelo homem, reveste-se de importância vital para a compreensão da teia de relações por este desenvolvida.

A dinâmica das construções sociais, políticas, econômicas e culturais, subjacentes à construção da história, emerge quando o homem, ser gregário, preocupa-se com o poder, ou seja, passa a se deter na forma de como conviver em sociedade.

É, neste sentido que, ARENDT (1999, p.213), aponta, ao vincular o poder à convivência entre os homens e as conseqüentes decorrências deste vínculo, considerando que o único fator material indispensável à construção do poder é a interação entre os homens.

Na visão de ARENDT, os homens só retêm o poder quando vivem muito próximos uns dos outros de forma que as potencialidades da ação sempre estão presentes. Considera a fundação das cidades e das cidades-estados como paradigmas para toda organização política ocidental, na medida em que esta fundação foi na verdade a condição prévia material mais importante do poder. Após organizarem-se, ou seja, constituírem organizações, o poder, é o que mantém estas organizações unidas. Argumenta ainda, ARENDT que, aquele que por algum motivo se isola e não tem uma participação neste espectro organizacional, opta pela renúncia tácita ao poder e reconhece a sua impotência, por maior que seja a sua força e por mais válidas que sejam suas razões.

De outra forma, como preceitua Marx (1998, p.101), na sexta tese sobre Feuerbach, a essência do homem é o conjunto das relações sociais. Ainda, segundo Marx, a humanização do ser biológico específico só se processa de forma plena no convívio social e pela sociedade. Igualmente, o homem individualiza-se através do processo da história que, tem a troca como agente maior desta individualização.

Consubstanciando estas considerações, Gianotti (1985, p.22), ao se referir ao sujeito vivo, discorrendo sobre a lógica do jovem Marx, caracteriza este sujeito da seguinte forma:

“Por sujeito não se entenderá a mônada absolutamente individual, fechada sobre si mesma, pois desse modo nunca formará a universalidade concreta da organização onde cada parte age e se coloca em relação ao todo. No máximo, formaria um agregado cujas partes estariam reunidas por uma força exterior. De sorte que o sujeito desde o início será organizado, possuirá uma universalidade básica potencial a ultrapassar o isolamento da individualidade imediata. Feurbach e o jovem Marx interpretam esse sujeito como o homem na qualidade de um ser genérico (Gattungswesen), espécie natural a fundar desde logo uma comunidade originária”.

HELLER (1970, p.21), sustenta que, o homem enquanto indivíduo é um ser genérico, haja vista que, é um produto e expressão de suas relações sociais, herdeiro e preservador do desenvolvimento humano. Mas, defende esta autora que, o legítimo representante do homem genérico não é jamais um homem sozinho, mas sempre a integração – tribo, demos, estamento, classe, nação, humanidade – assim como, com freqüência, várias integrações – cuja parte consciente é o homem e na qual se forma sua consciência de nós.

O processo de construção da história, portanto, em sua dinâmica social, busca a compreensão da relação entre passado e presente, este, como um substrato rico para, uma problematização consistente segundo uma perspectiva de reconstrução histórica.

Torna-se, evidente que, esta forma de reconstruir a história não só permite ao pesquisador entender o acontecimento histórico no que ele tem de singular, como também, entender a sua macro-inserção nos ambientes social, político, econômico e cultural.

Para Marx (1987, p.36)), a construção do futuro busca uma ligação entre passado e presente, como desdobramento das possibilidades neles contidas, através da ação humana. É sua capacidade de identificar as tensões principais, o cerne da manutenção das classes dominantes, que permite imaginar um futuro radicalmente transformado.

Mas é ela também – a ação humana - que permite acumular lutas, reagir e resistir, alterando o padrão do conflito e construindo mais possibilidades.

Na visão de Marx (1987, p.45), portanto, o pensar histórico, traz implícita uma tensão constitutiva na própria dimensão temporal. A compreensão do presente atrela-se estreitamente à capacidade de identificar suas linhas de força organizadoras – sínteses, determinações centrais que ordenam a vida social, impondo limites e coerções. Estas linhas, por sua vez, não são estáticas, nem são fruto de uma natureza predeterminada e nem de uma lógica a-histórica.

Estas considerações trazem de forma subjacente, uma dinâmica, isto é, a identificação das formas anteriores das transformações, estas, constituindo o próprio cerne da história que, ainda podem vir a sofrer alterações.

Fontes (1998, p.162), tecendo comentários sobre o significado da reflexão histórica, conforme sugere Marx (1848), no manifesto do partido comunista, entende que, a reflexão histórica tem como pressuposto básico a explicitação da dinâmica social central e o curso do seu desenvolvimento. Expõe a espinha dorsal organizadora da produção social e os grupos sociais que a constituem. Liga-se diretamente à prática política, pelo apoio à construção social das vontades coletivas. A referência ao passado afirma-se numa nova dialética, integrando o presente como ponto de partida e o futuro, não como antecipação visionária, mas como instigação para a efetivação de possibilidades reais.

Esta visão de Marx sobre a reflexão histórica possibilita ao pesquisador, de uma maneira mais translúcida do ponto de vista metodológico, acompanhar a dinâmica ternária da construção do conhecimento histórico, ou seja, o movimento que se desencadeia entre o universal, o particular e o singular.

É nesta direção que, GIANOTTI (1985, p.25), discorrendo sobre a dinâmica ternária de construção do conhecimento, o faz, sem nenhuma opacidade e de uma forma muito elucidativa, a partir da dialética marxista, considera que o conhecimento é totalizante e a atividade humana é um processo de totalização que, não tem um limite para a sua plena elaboração, ou seja, que não atinge uma etapa definitiva e acabada.

“Em primeiro lugar, como totalização da universalidade e da particularidade, como transpasso de um termo a outro da contradição, está a conservar no imediato a oposição que lhe dá origem. A singularidade totalizante não suprime nem a particularidade nem a universalidade, mas se nutre continuamente da contradição, é esta mesma na aparente quietude do círculo em intenso movimento. Não há dúvida de que a lábil identidade esquece os trâmites de sua vida passada, deixa de lado a unilateralidade da primeira oposição, a fim de se por como uma imediação. Consistindo, todavia no suprimir posto em si mesmo da contradição, sempre supõe a passagem do universal ao particular e a deste ao singular, que recupera de modo mais rico o ponto de partida. Daí o conceito inexistir se não transpassar pela triplicidade”.

Konder (1985, p.36), enfatiza que qualquer objeto que o homem possa perceber ou criar é parte de um todo. Quando o ser humano empreende uma ação se defronta com problemas interligados. Em razão disso, para resolver problemas, o ser humano precisa ter uma visão de conjunto, isto é, é a partir da visão de conjunto que se pode avaliar a dimensão de cada elemento do quadro. A visão de conjunto é sempre transitória e nunca pretende esgotar a realidade a que se refere. A síntese é a visão de conjunto que possibilita ao homem descobrir a estrutura significativa da realidade com que se defronta, em uma determinada situação. Esta estrutura significativa da realidade que a visão de conjunto propicia é a totalidade. A totalidade é mais que do que a soma das partes que a constituem. Evidentemente, há totalidades mais abrangentes e totalidades menos abrangentes. A maior ou menor abrangência de uma totalidade tem como referência o nível de generalização do pensamento e dos objetivos concretos dos homens em cada situação dada.

Percorrendo este caminho interpretativo, é que, Fontes (1998, p.168), discorrendo sobre o papel que o manifesto comunista desempenhou no pensamento histórico, ressalta que, o conhecimento histórico, como qualquer outro conhecimento, implica na articulação de dois movimentos. O primeiro movimento consiste de um trabalho metódico e profundo de levantamento de dados singulares. O segundo movimento desenvolve uma dimensão criativa, imaginativa e interrogativa que, objetiva integrá-lo ao primeiro.

De um lado, incorporar o maior número possível de elementos significativos, dados, organizados segundo formas de pertinência. De outro lado, submetê-los ao crivo de uma explicação e, não de uma mera descrição, o que exige formulações teóricas.

Aduz ainda, Fontes (1998) que, a construção do conhecimento histórico tem como pressuposto básico a articulação das múltiplas dimensões da vida social.

Dessa maneira, torna-se importante, portanto, quando nos propomos a desenvolver uma problematização do presente, apreender o conceito de atualidade conforme proposição de Foucault (1972, p.12), inserindo-o na dinâmica da construção ternária do conhecimento.

Foucault (1972), desenvolvendo o conceito de atualidade considera que, a perspectiva que faz do presente o lugar da construção de uma problematização nos conduz a uma distinção entre presente e a noção de atualidade. A atualidade significa uma condição transitória do presente, que não é dado, mas construído por uma problematização, ou seja, trata-se de reconhecer ou distinguir entre outros um certo elemento desse presente. Nesse sentido a atualidade é o presente como diferença histórica. A atualidade constitui-se, então, como uma alteridade em relação ao passado e ao próprio presente. Caracteriza-se como um movimento de disjunção desse presente, de uma não contemporaneidade dele em relação a si próprio.

Igualmente Foucault (1998, p.28), ao se referir à singularidade do acontecimento histórico, o faz colocando-o como um ponto de inflexão na curva da história que, criando uma descontinuidade, possibilita ao pesquisador uma visão à montante deste acontecimento mais abrangente e elucidativa.

Este ponto de inflexão, além de tornar evidente o processo de descontinuidade da história, permite também uma visão à jusante do acontecimento, isto é, um sentimento da dinâmica que representa o devir, sem, contudo, mostrá-lo de uma forma concreta, ou seja, real.

Considera, ainda Foucault que, há toda uma tradição da história, teleológica ou racionalista, que tende a promover a dissolução do acontecimento singular em uma continuidade ideal – movimento teleológico ou encadeamento natural. A história efetiva faz ressurgir o acontecimento no que ele pode ter de único e agudo.

É preciso entender por acontecimento não uma decisão, um tratado, um reino, ou uma batalha, mas uma relação de forças que se inverte, um poder confiscado, um vocabulário retomado e voltado contra seus utilizadores, uma dominação que se enfraquece, se distende, se envenena e uma outra que faz sua entrada, mascarada. As forças que se encontram em jogo na história não obedecem nem a uma destinação, nem a uma mecânica, mas ao acaso da luta.

Arendt (1972, p.17), elabora uma perspectiva que, partindo da construção do conceito de atualidade, chega à noção de acontecimento histórico. Abordando a atualidade sob outro viés, introduz a sua relação com o acontecimento histórico como, determinante de uma disjunção temporal que, leva o pesquisador na sua caminhada para montante deste acontecimento.

Para Arendt (1972), a atualidade, enquanto lugar da reconstrução histórica, tem como marco referencial a noção de acontecimento histórico. Esta noção é a que possibilitará a percepção e construção da diferença histórica, partindo-se das disjunções temporais no presente ou ainda da relação entre presente e passado e passado e presente.

De outra forma, podemos aduzir que a natureza da análise histórica, em sentido amplo traz, de forma subjacente ao presente, a sensação de que, tudo que se acreditava ser imortal no construtor da história – o homem, insere-se no devir.

Cardoso (2001, p.15), trabalhando o tempo como o lugar para a problematização do presente, insere a memória e o esquecimento como, aspectos de importância transcendental para o processo de reconstrução da história, a partir do acontecimento singular. De uma forma muito clara mostra, a importância destes aspectos para a reconstrução do acontecimento histórico. Considera que, não é indiferente para a interpretação o modo de trabalhar o tempo, quando se trata de reconstruir um acontecimento histórico que depende da relação da memória com o esquecimento e do viés que essa reconstrução toma a partir de uma problematização cujo lugar é o presente. Não são indiferentes, por isso, as concepções do passado e do presente, a explicitação ou não do presente como o lugar temporal a partir do qual se realiza a reconstrução e o modo como o presente é percebido na sua relação com o passado.

Heller (1970, p.2), conceitua a história como, uma teia de relações, construída a partir da interação entre os homens.

Para Heller, a história é a substância da sociedade. A sociedade não dispõe de nenhuma outra substância além do homem, pois que, os homens são portadores da objetividade social, cabendo-lhes exclusivamente a construção e a transmissão de cada estrutura social. Por outro lado, essa substância não pode ser o indivíduo humano, já que esse - embora a individualidade seja a totalidade de suas relações sociais - não pode jamais conter a infinitude extensiva das relações sociais.

Ressalta ainda Heller que, essa substância não se identifica com a essência humana conceituada por Marx. A essência humana é também histórica e, neste sentido a história é, dentre outras coisas, história da explicitação da essência humana, mas sem identificar-se com esse processo. A substância não contém apenas o essencial, mas também a continuidade de toda a heterogênea estrutura social, a continuidade dos valores. Portanto, a substância da sociedade só pode ser a própria história. Essa substância é estruturada e amplamente heterogênea. As esferas heterogêneas - produção, relações de propriedade, estrutura política, vida cotidiana, moral, ciência, arte - encontram-se entre si na relação de primário e secundário ou pura e simplesmente, na mera relação de alteridade. Não existe entre as esferas heterogêneas nenhuma hierarquia universal de essência e aparência. O desenvolvimento das forças produtivas é uma instância primária com relação ao desenvolvimento da estrutura total da sociedade. Mas essa afirmação não implica em nenhuma articulação do tipo do par essência - aparência. Tão somente num ponto concreto, a partir do ponto de vista de tarefas e decisões dadas com relação a fins concretos, produz-se uma hierarquia entre as esferas heterogêneas.

Para Marx (1998, p.87), a história se sustenta em uma trilogia que, de forma significativa traz ao presente as faces inexploradas do homem em seu processo evolutivo que, inicia no conceito do homem, enquanto ser genérico até o desenvolvimento de sua individualização. Este todo harmônico e em constante mutação constitui uma dinâmica própria e, equilibra-se através de um processo dialético que, promove uma superação constante de sua essência sem desfazê-la.

A história, para Marx (1998, p.52), significava três coisas inseparáveis entre si e formando um todo coerente e racional: a transformação dos acontecimentos de acordo com objetivos e leis primordialmente econômicas; o desenvolvimento correspondente do pensamento através de um processo dialético; a ação correspondente na forma de luta de classes, que reconcilia e une a teoria e a prática da revolução.

E, de outra forma, podemos inferir que Marx ao pensar a história, enquanto processo, o fez, retirando-lhe a condição de fechada em si mesma, possibilitando ao pesquisador a construção de novas categorias e, conseqüentemente novos conceitos. Com isto, afastou a visão historicista da história - que relativiza – instaurando uma visão dialética – que instaura uma tensão entre processo e verdade, presente e passado, pensar e agir.

Sob esta perspectiva, isto é, a partir dos fundamentos conceituais desenvolvidos por Marx (1998), é que Antonio Gramsci (1891-1937), pensador político Italiano, enriqueceu estes fundamentos, sem desfazê-los em sua essência, elaborou novos conceitos e novas categorias, ao interpretar o processo histórico de unificação da Itália.

Por outro lado, tendo em vista que, as histórias, tanto da Itália quanto do Brasil, apresentam um certo grau de similitude, não só pela morfologia geopolítica destes países, como também pelos seus aspectos políticos, econômicos e sociais, é que as categorias desenvolvidas por Gramsci, interessam ao escopo deste trabalho.

Esta observação torna-se clara, na medida em que, voltamo-nos para uma análise do contexto econômico – político em que se desenvolveu o movimento de unificação da Itália, o risorgimento, em meados do século XIX.

Com esta visão e, interpretando e, fazendo inferências sobre o processo de unificação da Itália, como também sobre a conseqüente passagem da nação Italiana para o capitalismo, é que, Coutinho (1999, p.204), coloca que com o apoio da monarquia Piemontesa, um estado privado, a burguesia liberal moderada e os detentores dos grandes latifúndios, desencadearam e comandaram o movimento de unificação e a conseqüente passagem da nação italiana para o capitalismo.

Uma das características deste movimento foi, sem dúvida, a exclusão do processo de transformação em curso, isto é, do novo bloco de poder, das forças democráticas e populares, como também das forças interessadas na completa erradicação dos resíduos feudais.

A integração dos camponeses na economia capitalista moderna e, conseqüentemente, na esfera da hegemonia burguesa e democrática, não ocorreu.

Desenvolveu-se, concomitantemente, um grande processo de cooptação no qual, os liberais moderados atraíram os elementos ativistas tanto do Partido da Ação quanto do Partido Democrata Radical pequeno burguês, deixando sem solução o programa agrário, ou seja, não conseguiram levar a bom termo o programa que foi desenhado.

Contextualizado dessa forma, o processo de unificação da Itália, na razão em que não possibilitou uma solução plausível para o problema agrário, haja vista, o não desencadeamento de uma reforma agrária radical, jacobina, a revolução pelo alto deste processo, desencadeou a questão meridional.

Em síntese, o sul Italiano permanecendo atrasado e semifeudal, passou a funcionar na realidade como um território colonial, explorado pela burguesia industrial do norte.

O nível de exploração transformou o sul em um mercado cativo, em que pese a má distribuição de renda e conseqüentemente, as limitações que deste fato decorriam, como também passou a funcionar como fornecedor de força de trabalho barata que, supria as demandas da indústria do norte.

Na esteira destas observações é que, Carpeaux (1966, p.345), ao tecer considerações, sobre o ensaio de Gramsci, "Alguns Temas da Questão Meridional", considera que, este ensaio é de transcendental importância para ajudar a pensar no latifúndio, na miséria, na democracia formal e na necessidade de uma radical reforma agrária, reconhecendo que aquilo que é na Itália o sul, no Brasil é exatamente o nordeste.

A colocação de Carpeaux levanta uma outra questão de grande significação e, que de forma direta liga-se à questão da universalização do saneamento, em um país de dimensões continentais como o Brasil: como lidar com as diferenças regionais e de forma muito concreta, como lidar com uma distribuição desigual de renda.

Pensar e procurar compreender a história do saneamento no Brasil, portanto, remete-nos ao entendimento da própria história do país e muito particularmente, a sua evolução política, social, econômica e cultural e, sem dúvida, à sua inserção no capitalismo.

Neste sentido é, de grande importância, quando nos propomos discorrer sobre a história do saneamento no Brasil, o entendimento lúcido e sem opacidade epistemológica, do arcabouço categorial desenvolvido por Antonio Gramsci (1891 – 1937), pensador marxista italiano, quando da elaboração das suas reflexões políticas sobre a história da unificação do estado Italiano.

Algumas categorias temáticas Gramscianas relativas à história, mormente, os conceitos de revolução passiva, estado ampliado, sociedade civil, sociedade política, hegemonia e transformismo são fundamentais para o entendimento da evolução política, social e econômica da sociedade brasileira e, conseqüentemente, das ações práticas decorrentes deste processo evolutivo, no nosso caso, em particular, na área do saneamento.

Por outro lado, segundo o que preceitua, Coutinho (1996, p.116), ao analisar o processo que se desenrola ao longo da transição para o capitalismo, enquanto idéia de modernização, subjacente a este processo, encontra-se o conceito de revolução passiva, conceito este que, representa um processo dinâmico que, se ancora na idéia de que a modernização, a transição para o capitalismo, ocorre com muita freqüência através de processos pelo alto, que excluem a participação popular, mas que, não obstante isso, modernizam o país que os experimente.

O processo de revolução passiva ou revolução restauração implica a existência de dois momentos: o momento da restauração o qual, representa uma reação à possibilidade de uma transformação efetiva e radical – de baixo para cima - e, o momento da renovação no qual, muitas das demandas populares são assimiladas e postas em prática pelas velhas camadas dominantes.

É, desta maneira que, Gramsci (2002, p.63), se reporta ao conceito de revolução passiva, considerando que, o fato histórico da ausência de uma iniciativa popular unitária no desenvolvimento da história italiana, bem como o outro fato de que o desenvolvimento se verificou como reação das classes dominantes ao subservismo esporádico, elementar, desorganizado, das massas populares, mediante restaurações que acolheram uma certa parcela das exigências provenientes de baixo. Estes fatos configuram, portanto, restaurações progressivas ou revoluções – restaurações, ou ainda, revoluções passivas.

De outra forma, podemos observar que, o conceito de revolução passiva se contrapõe ao que se tornou lugar comum na história - a afirmação de que a via clássica para a modernidade e o capitalismo é a revolução francesa, uma revolução a partir de baixo, com ampla participação popular.

Por outro lado, cumpre-nos destacar o fato de que, em sua essência, o processo de revolução passiva, traz de maneira subjacente, dois aspectos relevantes.

Em primeiro lugar, catalisa positivamente o fortalecimento do estado em detrimento da sociedade civil, ou mais precisamente, a proeminência das formas ditatoriais de supremacia em detrimento das formas hegemônicas.

Em segundo lugar, tendo como pressuposto a prática do transformismo, isto é, a assimilação pelo bloco no poder das frações rivais das próprias classes dominantes ou até mesmo de setores das classes subalternas como abordagem de desenvolvimento histórico, promove a exclusão das massas populares.

O transformismo – a cooptação de lideranças tanto das frações rivais das próprias classes dominantes ou até mesmo de setores das classes subalternas - em determinados momentos possibilita uma legitimação do processo de revolução passiva e, promove até a sua aceitação pela sociedade.

Evidentemente, para que se operacionalize um processo de revolução passiva, um pressuposto básico é que a sociedade civil esteja organizada e, conseqüentemente, possa implementar um processo hegemônico, ou seja, possa buscar o consenso utilizando-se da direção política.

Segundo esta percepção, é que, Gruppi (2000, p.59), elabora o conceito de hegemonia a partir dos escritos de Gramsci, considerando que hegemonia é a determinação dos traços específicos de uma dada condição histórica, de um processo, tornar-se protagonista de reivindicações que emergem em outros estratos sociais, da resolução das mesmas, de modo a promover a união destes estratos em torno de si, realizando com eles uma aliança na luta contra o capitalismo e, dessa maneira, promover o isolamento do próprio capitalismo.

Em resumo, a hegemonia significa a busca do consenso e, por conseguinte de alianças que, propiciem a elevação política da classe hegemônica ao poder e/ou ao nível de classe nacional.

Para Gramsci (2002, p.19), a sociedade civil constitui um plano superestrutural e é constituída pelo conjunto dos aparelhos privados de hegemonia, ou seja, aqueles organismos de participação política aos quais se adere de forma voluntária e que, evidentemente, não fazem uso de processos repressivos.

De outra forma, a sociedade civil pode ser apreendida como formada pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo o sistema escolar, as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, a organização material da cultura (revistas, jornais, editoras, meios de comunicação de massa).

Neste espaço de criação do conceito de sociedade civil, Gramsci (2000), elabora o conceito de intelectual que, foi esculpido como tendo duas faces, isto é, a face do intelectual orgânico e a face do intelectual tradicional, ambos, entretanto, inseridos na totalidade da vida social sem ocuparem uma posição de superioridade, nem mesmo epistemológica, em relação aos demais grupos sociais.

Para Gramsci (2002), o intelectual orgânico é aquele gerado pela classe social em seu desenvolvimento histórico, desempenhando o papel precípua de dar uma consciência homogênea à classe a qual se vincula, podendo ser ligado tanto à burguesia quanto às classes trabalhadoras.

Neste sentido, um administrador de empresas, mesmo que ligado a um partido de esquerda é um intelectual orgânico da burguesia, na medida em que esta classe precisa de administradores para desempenhar suas tarefas no contexto social. Da mesma maneira, um dirigente sindical, mesmo tendo uma ideologia burguesa, também é um intelectual orgânico da classe operária, haja vista que, o sindicato é um organismo indispensável para a elaboração desta classe.

O intelectual tradicional está ligado a um aparelho privado de hegemonia que não está necessariamente vinculado a uma classe. São considerados intelectuais tradicionais, os intelectuais que atuam em organismos como as Universidades, as Igrejas.

A sociedade política ou “Estado em sentido estrito” ou “Estado – coerção”, é formada pelo conjunto dos mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência e que se identifica com os aparelhos de coerção sob controle das burocracias executiva e policial – militar.

O pensar de Gramsci torna-se singular, na medida em que estabelece uma nova forma de ver a interação entre a sociedade civil e a sociedade política, considerando-as como planos superestruturais, como também na forma de compreender a interação da economia com a política.

Desta maneira emerge a teoria do Estado ampliado, este, compreendendo duas esferas: a sociedade política e a sociedade civil.

Este arcabouço conceitual elaborado por Gramsci, associa à história, uma significação que, tem no tempo e no espaço variáveis de caráter essencial.

E, como de forma muito elucidativa, explicita Gramsci (2002, p.873), toda fase histórica deixa seus traços nas fases posteriores e estes traços, em certo sentido, tornam-se o seu melhor documento. O processo de desenvolvimento histórico é uma unidade no tempo, pelo qual o presente contém todo o passado e o passado realiza no presente o que é essencial, sem resíduo de um incognoscível que seria a verdadeira essência.

Segundo esta ótica, os acontecimentos históricos ocorrem e são legitimados por uma sociedade, em um determinado período e, por conseguinte, em um determinado espaço e num determinado tempo.

Torna-se importante, portanto, que tenhamos uma noção precisa e sem ambigüidades sobre o que é o tempo e o que é espaço, para a descrição e interpretação dos acontecimentos históricos.

Reportando-nos, ao desenvolvimento da teoria do conhecimento de Descartes (1596 – 1650), observamos que, desta o tempo foi excluído, sendo considerado apenas como uma noção de continuidade, retirando-lhe o aspecto de anterioridade.

Em outras palavras, na teoria cartesiana o tempo foi tratado apenas como um conceito.

Por outro, ao conceber a sua abordagem filosófica, Kant (1724 – 1808), preocupado em responder à pergunta: como compatibilizar os conceitos com o real?, Concebeu o esquema transcendental, como elemento intermediário, isto é, como equalizador deste vácuo filosófico, considerando este esquema como fornecido pelo tempo.

É, neste contexto que, Deleuze & Guattari (1997, p.45), ao interpretarem a filosofia Kantiana, situam-na como divergente do cogito cartesiano, exatamente pela inserção do tempo, este, como referência à anterioridade e interioridade.

Ainda, Deleuze & Guattari, ao tecerem comentários sobre o cogito Kantiano, consideram que Descartes tinha criado o cogito como conceito, mas expulsando o tempo como forma de anterioridade para considerá-lo um simples modo de sucessão que remete à criação contínua. Kant, novamente introduz o tempo no cogito, mas um tempo inteiramente diferente daquele da anterioridade platônica. Criação de conceito. Ele faz do tempo um componente de um novo cogito, mas sob a condição de fornecer por sua vez um novo conceito de tempo: o tempo torna-se forma de interioridade, com três componentes, sucessão, mas também simultaneidade e permanência.

Esta consideração trifacetária do tempo implica, ainda, um novo conceito de espaço, que não pode mais ser definido pela simples simultaneidade, e se torna forma de exterioridade. É uma revolução considerável. Espaço, tempo, Eu penso, três conceitos originais ligados por pontes que são outras tantas encruzilhadas.

Sob a ótica destas considerações, a história da filosofia, não implica somente que se avalie a novidade histórica dos conceitos criados por um filósofo, mas a potência de seu devir quando eles passam uns pelos outros.

A inserção da noção, de tempo e o novo entendimento do espaço, portanto, marca a filosofia Kantiana e, faz do presente um substrato rico para o entendimento do passado.

Sob este entendimento, é que, Chauí (1999, p.9), ao interpretar a noção de tempo e espaço, contida na filosofia Kantiana, se posiciona de uma forma que, mostra a relevância destes conceitos para o entendimento do acontecimento histórico no que ele tem de singular: acontecer em um contexto espaço-temporal ao qual, estão subjacentes variáveis sociais, econômicas, culturais e políticas.

Neste sentido, aduz ainda, Chauí (1999) que, na concepção dos fundamentos conceituais da estética transcendental, Kant, define a sensibilidade como uma faculdade de intuição, através da qual os objetos são apreendidos pelo sujeito. É necessário, portanto, distinguir na sensibilidade dois elementos constitutivos: um, material e receptivo; outro, formal e ativo. A matéria do conhecimento é a impressão que o sujeito recebe dos objetos exteriores, enquanto a forma exprime a ordem na qual essas impressões são colocadas. Desta maneira são duas as formas da sensibilidade: o espaço e o tempo. Estas formas são formas apriorísticas e conseqüentemente, independentes da experiência sensível. Não é pelo fato do sujeito perceber as coisas como exteriores a si mesmas e exteriores umas às outras que ele forma a noção de espaço. Ao contrário, é porque possui o espaço como uma estrutura inerente à sua sensibilidade que, o sujeito pode perceber os objetos como relacionados espacialmente. Assim, é possível abstrair todas as coisas que estão no espaço, não se podendo fazer o mesmo com o próprio espaço.

Referindo-se ao conceito de tempo na argumentação Kantiana, Chauí (1999), considera que no cogito Kantiano, a perspectiva da problematização do tempo é fundamentalmente a mesma usada com relação ao espaço, isto é, a simultaneidade das coisas e sua sucessão não podem ser percebidas se a representação do tempo não lhes servisse de fundamento. Acresça-se a isso o fato de que todas as coisas que se enquadram dentro do tempo podem desaparecer, mas o tempo não pode ser suprimido.

Espaço e tempo, sob a ótica de Kant, são duas condições sem as quais é impossível conhecer, mas o conhecimento universal e necessário não se esgota neles. É preciso, também, o concurso dos elementos apriorísticos do entendimento.

Palangana (1994, p.34), fazendo inferências sobre a dinâmica complexa da construção do conhecimento, em Kant, se posiciona da seguinte forma: na filosofia Kantiana, o processo de conhecimento assume uma peculiar complexidade. Este processo decorre da seguinte forma: as percepções sensitivas captam os dados empíricos de uma maneira caótica e desordenada. A intuição organiza esses dados atribuindo-lhes uma forma a priori, constituída em função das categorias de tempo e espaço. Já no nível do entendimento, este conteúdo, que era pura intuição, é flexionado quanto à sua qualidade, quantidade, relações e modalidades, possibilitando a construção e unidade do fenômeno. Além desta unidade dada pelo entendimento que se baseia sempre nas intuições, existe a unidade total e definitiva pretendida pela razão que, agindo sobre conceitos do entendimento, possibilita a unidade das leis empíricas. A razão não se refere, imediatamente, à experiência, mas sim ao entendimento, dando aos seus múltiplos conhecimentos unidade a priori mediante conceitos. Daí que a razão é a faculdade da unidade das regras do entendimento sob princípios.

Nos fundamentos conceituais da dialética o conceito de tempo surgiu como decorrente da polêmica entre Feuerbach e Hegel.

Feuerbach, ao estudar a confluência da ordem das determinações lógicas e da ordem das determinações naturais, permanecendo a substância imóvel diante dos fenômenos contraditórios, chegou a seguinte conclusão: se, o tempo continuar sendo entendido como uma coordenada, à maneira do cogito cartesiano, sem dúvida haverá um comprometimento na equalização dos contraditórios.

Seguindo este caminho é que, Giannotti (1985, p.251), ao abordar a inserção do tempo na dialética, explicita que: Feuerbach, em sua polêmica contra Hegel, não hesita em problematizar esta questão no instante em que nega a possibilidade de suprimir a substância enquanto fundamento do móvel, ou seja, a unidade imediata de determinações opostas só é válida e possível na abstração. Na realidade os opostos somente estão ligados através de um termo médio. Este termo médio é o objeto, o sujeito da oposição.

O tempo surge, então, como o único conciliador, ou seja, o meio de reunir determinações opostas ou contraditórias, de uma forma que assuma a realidade, num só e único ser, é apenas o tempo.

Feuerbach, igualmente, quando do seu afastamento de Hegel, trouxe a idéia de espaço como pressuposto da sua filosofia que, como aduz Frederico (1995, p.28), citando um texto da autobiografia intelectual deste filósofo no qual, assim se expressava: “Aprendi lógica em uma universidade alemã, mas só pude aprender ótica, a arte de ver, em uma aldeia alemã (.....). Aqui se respira o ar puro e são. A filosofia especulativa da Alemanha é uma mostra das funestas conseqüências da contaminação atmosférica das cidades”.

Ainda, Frederico (1995, p.28), comentando aspectos dos fundamentos da filosofia Feuerbachiana: “Ecologista avant la lettre, buscava Feuerbach lançar as sementes para uma filosofia alternativa ao racionalismo hegeliano, que tivesse como ponto de partida a intuição, a sensibilidade, o coração, a experiência, o olhar, a natureza”.

Assim é que, Harvey (2001, p.189), ancorando-se na dialética e, discorrendo sobre a construção das noções de espaço e de tempo, enfatiza que, as concepções do tempo e do espaço são criadas necessariamente através de práticas e processos materiais que servem à reprodução da vida social. Neste sentido, cita que os índios das planícies ou os nueres africanos objetificam qualidades de tempo e de espaço tão distintas entre si quanto distantes das arraigadas num modo capitalista de produção. A objetividade do tempo e do espaço advém, em ambos os casos, de práticas materiais de reprodução social; e na medida em que estas podem variar geográfica e historicamente, verifica-se que o tempo social e o espaço social são construídos diferencialmente. Em suma, cada modo distinto de produção ou formação social incorpora um agregado particular de práticas e conceitos do tempo e do espaço.

Ainda Harvey (2001, p.189), usando o modo de produção do capitalismo como referência, considera que, sendo este, um modo de produção no qual as práticas e processos materiais de reprodução social se encontram em permanente mudança, segue-se também que tanto as qualidades objetivas quanto os significados do tempo e do espaço igualmente se modificam.

Nesta mesma direção, aponta Magnoli (1998, p.6), ao tratar a interface existente entre História e Geografia, sob a influência do processo de globalização, expandindo o conceito de espaço, associando a este, os aspectos sociais, econômicos, políticos, tecnológicos e culturais. Afirma Magnoli que, não existe geografia sem história, sendo o espaço geográfico, um produto social gerado pela atividade produtiva e pelas idéias que, ao longo do tempo, se materializam sobre a superfície do planeta. A globalização atua sobre o espaço herdado de tempos passados, modificando-o e remodelando-o em função das novas necessidades. Uma nova geografia está sendo tecida pelos fluxos globais de mercadorias, capitais e informações. No espaço globalizado contemporâneo, emergem novas potências econômicas e se reorganizam as relações entre focos tradicionais de poder. Ao mesmo tempo, sob o impacto de uma revolução tecnocientífica, todo processo produtivo se transforma. As repercussões dessas mudanças nas regiões industriais, nas economias urbanas e nas estruturas de emprego configuram verdadeiros cataclismos. Um mundo está morrendo e outro está nascendo

Santos (1998, p.19), com o olhar voltado para as organizações, considerando o espaço e o tempo no processo evolutivo das relações entre as nações e, por outro, observando e registrando o surgimento do território vertical, como alternativa tecnológica, mostra de forma clara, uma outra alternativa de interação das organizações com o meio ambiente.

Explicita, Santos (1998) que, antes do enfraquecimento atual do estado territorial, a escala da técnica e a escala da política se confundiam. Hoje essas duas escalas de distinguem e se distanciam. Por isso mesmo, as grandes contradições do nosso tempo passam pelo uso do território. Na democracia de mercado, o território é o suporte de redes que transportam regras e normas utilitárias, parciais, parcializadas, egoísticas (do ponto de vista dos atores hegemônicos), as verticalidades, enquanto as horizontalidades hoje enfraquecidas são obrigadas, com suas forças limitadas, a levar em conta a totalidade dos atores.

A arena da oposição entre o mercado – que singulariza – e a sociedade civil – que generaliza – é o território, em suas diversas dimensões e escalas.

Consubstanciando o pensar de Santos (1998), podemos inferir que o tempo e o espaço, portanto, são referências importantes para as organizações, haja vista que, em seus processos sócio-históricos de adaptação, estas, são influenciadas pelo contexto da época em se desenvolveram.

Ao abordar a temática espaço e tempo com relação às organizações, Freitas (1999, p.53), observa que, as noções de tempo e de espaço são muito importantes, particularmente, quando nos propomos a compreender a estrutura significativa da realidade do espaço social em que se situam as organizações. Não se pode pensar em organizações independentes do contexto e da época em que se situam. Isso significa que as organizações devem ser compreendidas dentro de um espaço social e de uma época específica, constituindo-se assim num formato sócio-histórico. O social e o histórico são intrinsecamente ligados, pois não existem relações sociais entre indivíduos e grupos, nem entre estes e os objetos sociais, que se dêem sem referência a um espaço e a um tempo. Toda significação só pode, então, ser compreendida numa prática e num pensamento da sociedade e da história.

Argumenta, igualmente, Freitas (1999) que, as organizações contemporâneas são produto da história e do tempo das sociedades onde se inserem, bem como da evolução dessas sociedades. Se hoje elas têm papel cada vez mais importante no cenário social é porque o próprio social lhes abre espaço. E quando as organizações tentam criar um imaginário próprio é ainda no social que elas vão encontrar as mensagens que tenham significados para seus públicos específicos.

Fazendo referência a grande mudança que se processou na sociedade, Carr (1996, p.168), de forma muito clara, considera como fato singular e de grande repercussão para a história e, conseqüentemente para as organizações, a mudança na forma do homem ver o seu meio ambiente e procurar não só entendê-lo, como também sobre ele atuar de forma coerente.

Esta mudança criou uma nova dimensão à razão e à história. O homem contemporâneo tem um grau muito grande de autoconsciência e, portanto, de consciência histórica. Ele olha para trás na esperança de encontrar um resto de luz capaz de iluminar a obscuridade para onde está indo.

De forma recíproca, suas aspirações e ansiedades sobre o que está à sua frente aguçam a sua percepção daquilo que fica para trás. Em síntese, passado, presente e futuro estão todos ligados na corrente interminável da história.

Giddens (1989), considera que, a explicação dos fenômenos sociais não pode excluir do seu escopo, as dimensões temporais e espaciais nas quais, acontecem estes fenômenos.

Esta observação vem ao encontro do fato de que a interface da organização com o seu meio ambiente deve ser tratada segundo o contexto em que se desenvolve, tratando a atualidade como disjunção do tempo.

É, necessário, portanto, compreender os fatores externos e internos que, influenciam a organização e, com os quais ela interage.

Evidentemente, para acompanhar esta mudança ocorrida na sociedade, com relação à forma de interagir com o meio ambiente, as organizações também passam por mudanças em suas arquiteturas organizacionais que objetivam um novo ordenamento estratégico.

Segundo este quadro de mudanças que, se nos apresenta na sociedade e, tangenciando a tradição estruturalista das ciências sociais, o estruturalismo dialético, sustenta que a análise que descobre as partes, força-as a preparar seu aparecimento no decorrer do desenvolvimento do todo, como um acontecimento de sua história. Ou seja, a história é que dar consistência à análise.

Seguindo esta linha de raciocínio é que, Nadler (1994, p.31), enfatiza que estudos desenvolvidos nas décadas de 1960, 1970 e 1980, de forma consensual, mostraram que, o modelo estático de organização o qual, via a organização em termos de estrutura formal representada pelo organograma clássico, excluía o comportamento de liderança, o impacto do ambiente, as relações informais e a distribuição de poder como aspectos importantes a considerar. Estes estudos, além da introdução de uma abordagem dinâmica da organização, igualmente, trouxeram como alternativa para o modelo estático o fato de que a organização poderia ser vista como sistema social.

Nadler (1994), referindo-se a organização, enquanto sistema social, mostra que esta consideração tem sua origem no fato de que, os fenômenos sociais evidenciam muitas das mesmas características dos sistemas naturais ou mecânicos.

Na esteira desta observação é que as organizações podem ser mais bem compreendidas se forem consideradas como sistemas sociais, abertos e dinâmicos.

A forma de ver as organizações como sistemas sociais, abertos e dinâmicos pressupõe que, estas, evidenciam algumas características básicas de um sistema, como por exemplo: interdependência interna, capacidade de feedback, equilíbrio, equifinalidade e adaptação.

A interdependência interna significa que, as mudanças que ocorrem em um determinado componente de uma organização são refletidas sobre os outros componentes, haja vista o fato das partes serem interligadas.

Neste sentido, como exemplo, pode-se citar que, o nível de qualificação dos empregados repercute sobre a produtividade de determinados equipamentos usados, como também na rapidez e na qualidade da produção.

A capacidade de feedback, ou em outras palavras, a geração de informações sobre o produto podem ser utilizadas para o controle do sistema, corrigir erros e, promover mudanças com vistas a melhorar a qualidade deste produto.

De outra forma, a perturbação do equilíbrio do sistema, através de um evento, possibilita que o sistema reaja e busque um novo ponto de equilíbrio.

Por outro lado, não há uma melhor forma ou uma arquitetura universalizada que, possa ser aplicada a todas as organizações. Poder-se-á, através de vários caminhos chegar ao fim pretendido. Esta propriedade dos sistemas é a equifinalidade.

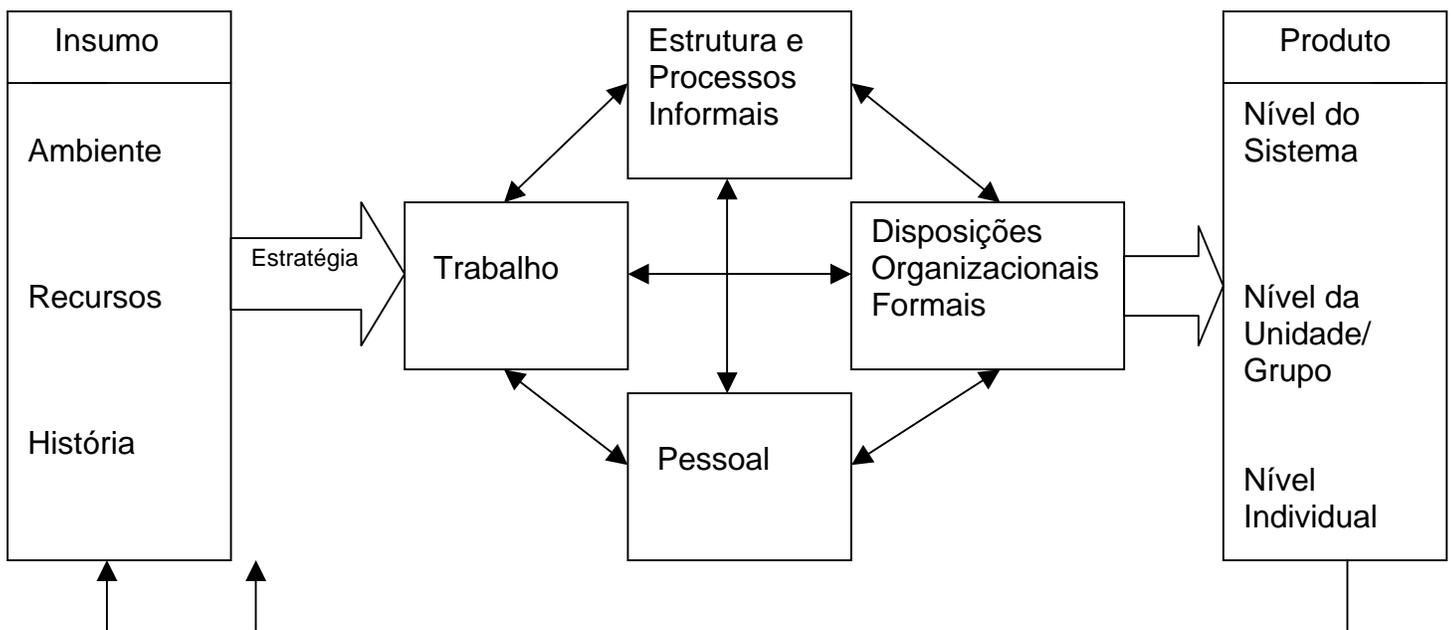
Para que um sistema mantenha-se vivo, necessário se faz que mantenha uma relação de harmonia com o seu meio ambiente. Esta relação significa que o sistema se adapta às circunstâncias do seu meio ambiente.

Sob esta ótica, é que Nadler (1994, p.33), focaliza como pressuposto básico para a sobrevivência organizacional, o fato de que, a organização adapte-se ao seu meio ambiente, ou seja, observe que, a produção é puxada pelo mercado e não para este empurrada.

Nadler & Tushman (1994, p.29), desenvolveram um modelo para o estudo do comportamento organizacional ao qual denominaram de modelo de congruência. Este modelo tem como maior motivação, o fato de que a eficiência de uma organização espelha a congruência entre seus componentes.

Desta forma, este modelo objetiva compreender o insumo com o qual o sistema deve trabalhar, o produto que dele deve resultar, os principais componentes do processo produtivo e as formas pelas quais estes componentes interagem entre si.

### ILUSTRAÇÃO 1 – MODELO DE ANÁLISE ORGANIZACIONAL



Fonte: Nadler, David A. & Tushman, Michael L. Arquitetura Organizacional: a chave para a mudança empresarial. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1994.

No modelo constante da Ilustração 1, o primeiro fator contextual é o meio ambiente, ou seja, o ambiente externo da organização. A organização, evidentemente, se situa dentro de um ambiente mais abrangente que inclui indivíduos, grupos, outras organizações e forças sociais e tecnológicas maiores, todas com potencial de interferir no desempenho da organização.

De uma forma mais específica, o meio ambiente da organização inclui mercados (clientes), fornecedores, órgãos governamentais e reguladores, condições tecnológicas, sindicatos, concorrentes, instituições financeiras e grupos de interesse especial.

Relativamente aos recursos da organização, estes, referem-se ao acesso a uma série de bens que, incluem empregados, tecnologia, capital e informação. Para fins de análise, dois aspectos são de importância maior: a qualidade relativa desses recursos, isto é, seus valores no contexto do ambiente atual ou futuro e as proporções nas quais os recursos podem ser reformulados, ou sua flexibilidade.

A história da organização diz respeito à influência que os acontecimentos passados tem no seu funcionamento atual.

Neste sentido, é importante compreender as fases do desenvolvimento da organização no decorrer do tempo, como também o atual impacto de acontecimentos passados – decisões estratégicas anteriores, o comportamento dos líderes, a natureza das crises passadas e as reações da organização, assim como a evolução dos valores e normas básicas.

Nadler & Tushman, consideram como quarto tipo de insumo a estratégia, esta, compreendendo as decisões que distribuem recursos escassos em função das limitações e oportunidades de um determinado ambiente. A estratégia é definida como opções dos mercados, ofertas, tecnologias específicas e competência distintiva.

Uma organização, sob esta ótica, é mais eficiente na razão em que sua estratégia é coerente com o seu ambiente, à luz dos recursos e da história organizacional e quando os componentes organizacionais são congruentes com as atividades necessárias à implementação desta estratégia.

Segundo o modelo de análise organizacional proposto na Ilustração 1, os quatro componentes do ambiente interno da organização são: trabalho, pessoal, organização formal e organização informal.

O trabalho é a atividade básica a que a organização se dedica, particularmente, com relação à sua estratégia.

A análise da tarefa traria implícita uma descrição pormenorizada das atividades básicas e dos fluxos destas atividades.

Esta análise deve caracterizar de forma explícita as diferentes tarefas e os correspondentes fluxos de trabalho específicos, como por exemplo: o conhecimento ou habilitações necessárias, as recompensas oferecidas, o grau de incerteza e as limitações inerentes – exigências críticas de tempo e limitações de custo.

Evidentemente, como este modelo pressupõe que a razão principal para a existência da organização é o desempenho, ou seja, a tarefa consistente com a estratégia, esta tarefa é o ponto de partida da análise.

O segundo componente interno da organização é o pessoal que desenvolve a tarefa e, conseqüentemente, as atividades dela decorrentes.

Esta questão privilegia a identificação das características dos empregados ou membros da organização.

Os aspectos mais relevantes são a natureza do conhecimento e habilitações individuais, as diferentes necessidades ou preferências dos indivíduos e as percepções ou expectativas por eles desenvolvidas e, fatores demográficos como idade e sexo que, potencialmente podem influir sobre o comportamento individual.

O terceiro componente, diz respeito, às disposições organizacionais formais, as estruturas e procedimentos que são explícitos e formalmente desenvolvidos para fazer com que as pessoas realizem tarefas compatíveis com a estratégia organizacional.

A organização informal refere-se às disposições implícitas e tácitas que surgem ao longo do tempo, isto é, após um determinado tempo de funcionamento da organização.

Às vezes, estas disposições informais são complementares às disposições organizacionais formais, criando estruturas que ajudam na realização do trabalho.

Em outras situações aparecem como mecanismos de defesa, ou seja, como proteção dos empregados contra a organização formal e, desta forma, podem ajudar ou dificultar o desempenho organizacional.

Alguns aspectos da organização informal exercem ou desencadeiam efeito crítico sobre o comportamento, inclusive a liderança, os valores e crenças e, as relações dos grupos e entre eles.

Assim, em qualquer sistema, a questão crítica, não é a identificação dos seus componentes, mas, sim, qual a natureza da interação que se processa entre os componentes e como as relações entre eles afetam a maneira pela qual se combinam para elaborar o produto.

Em síntese, para estes autores, em função da atenção explícita para com as oportunidades e ameaças ambientais, os pontos fortes e fracos organizacionais e a história organizacional, os gestores são compelidos a tomar decisões sobre os tipos de produtos a serem lançados nos mercados e, a forma pela qual se cria o diferencial competitivo da organização.

Uma outra maneira de enfatizar as questões relativas à interação das organizações com o meio ambiente é, atentarmos para o fato de que, podemos ver de forma muito clara que, estas questões tem assumido grande relevância no mundo contemporâneo, na medida em que as organizações passaram a ser instadas a explicitarem as suas responsabilidades, particularmente, as responsabilidades sociais, políticas e legais.

Este fato tem como marco referencial a década de 1970, quando os teóricos organizacionais passaram a entender as organizações, enquanto sistemas abertos e, dependentes dos seus ambientes externos nos quais, se encontram as suas oportunidades e ameaças.

Sob esta ótica é que, conforme disposto na Ilustração 2, (Vasconcelos Filho; Machado, 1982), elaboraram um procedimento esquemático de análise que, explicita a gama de variáveis intervenientes na interação das organizações com o meio ambiente.

O ambiente organizacional, na proposta de análise destes autores, assume dois aspectos que, tem suas características próprias e, suas variáveis bem determinadas.

O primeiro aspecto diz respeito ao ambiente operacional, isto é, aquele ambiente que tem uma relação direta com a organização no qual, se encontram os clientes, fornecedores, concorrentes e grupos reguladores.

Enquanto, ambiente geral, considera-se que, as variáveis que nele atuam, influenciam de forma indireta a organização.

O ambiente geral também pode ser entendido como macroambiente, ambiente maior ou residual.

As variáveis que interessam às organizações e que, se situam no ambiente geral são: as variáveis tecnológicas, políticas, legais, econômicas, demográficas, ecológicas, culturais e sociais.

As variáveis tecnológicas encerram aspectos de grande importância para as organizações, como por exemplo: capacidade do país para adquirir e receber tecnologia; o potencial do país para desenvolver tecnologia; a condição infraestrutural do país para promover a transferência de tecnologia no âmbito interno; mecanismos disponíveis para proteção de marcas e patentes; velocidade com que são processadas as inovações tecnológicas e os incentivos governamentais existentes para a produção de pesquisas.

As organizações, por outro lado, são influenciadas pelo contexto político em que se situam e, dependem da política industrial do país para alcançarem níveis de eficácia desejados.

No que diz respeito às variáveis legais, isto é, podemos destacar a legislação tributária, a legislação trabalhista, a legislação criminal, a legislação comercial e, muito particularmente, a legislação ambiental.

No âmbito das variáveis econômicas podemos destacar: a forma como se implementa a política de desenvolvimento e o conseqüente crescimento das riquezas do país – Produto Interno Bruto – PIB; a forma como se comporta o balanço de pagamentos; o tratamento dispensado ao nível de reservas cambiais; o comportamento da balança comercial; o controle exercido sobre a taxa de inflação; a taxa de juros; a estabilidade monetária; o mercado de capitais; a arrecadação de impostos tanto na esfera federal quanto na estadual e municipal e, de forma subjacente, a forma como se distribui a renda nacional.

As variáveis demográficas são constituídas pela densidade populacional; pela dinâmica que caracteriza a mobilidade interna da população; pelos índices relativos à epidemiologia – coeficientes de mortalidade infantil e geral, expectativa de vida ao nascer, coeficiente de morbidade -; taxa de crescimento demográfico; taxa de crescimento populacional; pela composição e distribuição da população segundo sexo, idade e estruturação familiar.

As variáveis ecológicas referem-se ao nível de desenvolvimento de um grupo de organizações circunscritas a uma determinada fronteira particular.

Relativamente às variáveis sócio-culturais, podemos considerar:

- a) A estrutura sócio-econômica: distribuição da população por segmento sócio-econômico, as distâncias entre os diversos segmentos, condições de vida de cada segmento, estilo de vida de cada segmento e o arcabouço de valores de cada segmento;
- b) A organização da sociedade civil e, particularmente, a estrutura sindical: tipos de organização, tipos de conflito, graus de participação e conteúdos ideológicos; e
- c) A organização da sociedade política: formações ideológicas, características da organização da sociedade política, formas e graus de participação da população.

## ILUSTRAÇÃO 2 - A ORGANIZAÇÃO E SEU AMBIENTE GERAL E OPERACIONAL

<b>AMBIENTE GERAL</b>			
<b>Variáveis</b>	<b>Variáveis</b>	<b>Variáveis</b>	<b>variáveis</b>
<b>Tecnológicas</b>	<b>Políticas</b>	<b>Legais</b>	<b>Econômicas</b>
<b>AMBIENTE OPERACIONAL</b>			
<b>Clientes Fornecedores</b>	<b>ORGANIZAÇÃO</b>	<b>Concorrentes Grupos Regulamentadores</b>	
<b>Variáveis</b>	<b>Variáveis</b>	<b>Variáveis</b>	
<b>Sociais</b>	<b>Ecológicas</b>	<b>Demográficas</b>	
<b>AMBIENTE GERAL</b>			

Fonte: VASCONCELOS FILHO, P. & Machado, A. M. V. Planejamento Estratégico: formulação, implantação e controle. Rio de Janeiro: LCT, 1982.

Referindo-se as atividades organizacionais e, as conseqüentes interações decorrentes destas atividades, particularmente, com relação ao meio ambiente, (Fellmeth, 1970; Maniha e Perrow, 1965), consideram que, as atividades organizacionais não são independentes dos sistemas social, econômico, cultural, político e técnico, mais amplos, dos quais representam uma parte.

Segundo este enfoque, todos têm interesses e comprometimentos externos que, sem dúvida, norteiam seus comportamentos no interior da organização, como também seus objetivos pretendidos para as atividades organizacionais. As organizações, portanto, importam conhecimento e tecnologia para os seus domínios internos.

Elas também absorvem recursos e suprimentos, que são combinados e transformados e, geram produtos que satisfazem as demandas de um ambiente social maior.

Neste contexto, as organizações necessitam, em longo prazo, manter o provimento de funções de valor para a sociedade maior se, quiserem manter a sua sobrevivência.

As relações da organização com o meio ambiente são, portanto, de importância muito grande para a sua saudabilidade, como também, para que a organização promova o prolongamento da sua vida – torne-se uma organização longa.

Evidentemente, esta longevidade, é diretamente proporcional ao equilíbrio dinâmico que, a organização mantém com o seu meio ambiente, tanto interno quanto externo.

Nesta percepção, é que se pode apreender que, enquanto sistemas sociais abertos, as organizações são passíveis de a partir de uma relação desarmoniosa com o meio ambiente, desenvolverem agravos as suas saúde.

## **2.2 O CONCEITO DE SAÚDE ORGANIZACIONAL**

O pensar orgânico pressupõe um nível de organização que, se assemelha no que tange a sua complexidade, à organização dos seres vivos.

De outra maneira, podemos aquilatar que subjacente a esta complexidade da organização dos seres vivos encontra-se o conceito de sistema, na medida em que, o arranjo ordenado das partes constitui um conjunto harmônico e que busca um estado de equilíbrio dinâmico.

Segundo esta perspectiva é que, Morin (1997, p.17), desenvolve o conceito de sistema, como sendo, o conjunto de partes diferentes, unidas e organizadas. Enfatiza que, a sociedade pode ser definida como um sistema, na medida em que, ela é

constituída de indivíduos e grupos sociais extremamente diferentes. Mas, não podemos conhecer a sociedade a partir de indivíduos e grupos tomados isoladamente. É preciso juntar as partes ao todo e, o todo às partes, pois que, a sociedade é um conjunto de partes, que produz qualidades e propriedades como a linguagem, a cultura, as regras e as leis.

Esta mesma sociedade retroage sobre os indivíduos e lhes permite ser perfeitamente humanos.

Um todo organizado, desta forma, produz qualidades e propriedades que não existem nas partes tomadas isoladamente.

Ainda, Morin (1997, p.18), comenta que, no caso de uma bactéria, a sua constituição é exclusivamente de elementos químicos que encontramos na natureza. A vida é constituída de moléculas, mas, a organização vivente tem qualidades que não podemos encontrar nas moléculas tomadas de forma isolada. A qualidade é de poder se mover, conhecer e se regenerar.

Nestas circunstâncias, para pensarmos de maneira sistêmica, é necessário que, tenhamos um pensamento que, possa ter como idéia central, o sistema e a organização, haja vista que, tudo que conhecemos é constituído da organização de elementos diferentes – os átomos, as moléculas, os astros, os seres vivos, os ecossistemas, a biosfera, a sociedade e a humanidade.

Na mesma linha desenvolvida por Morin, Almeida (1997, p.31), ao fazer comentários sobre a complexidade, defende que, só é possível pensar complexo porque o próprio pensamento se move segundo características comuns a toda a matéria. Argui, como escopo da sua teoria sobre a complexidade, a noção de sistema aberto, como sendo determinante das discussões em torno do tema complexidade.

Desta forma, o homem, a sociedade, o meio ambiente, os sistemas de idéias interagem entre si, por meio de trocas, porque, evidentemente, são sistemas abertos, o que quer dizer, são sistemas auto-eco-organizados e organizadores.

As informações constituem, portanto, os códigos da dinâmica de complexificação de qualquer sistema, ao passo que, as trocas se dão tanto internamente quanto externamente aos sistemas.

Por outro lado, podemos inferir que, a conceituação de sistema e toda a complexidade que, essa conceituação representa, remete-nos ao conceito de totalidade, pois que, a interação entre o todo e as partes, é um processo que, se desenvolve a partir da idéia de integração.

Nesta direção é que, Coutinho (1996, p.92), desenvolvendo inferências sobre a origem do conceito de totalidade, enquanto indicação metodológica recolhida da dialética de Hegel pelo marxismo, assevera que: a totalidade deve ser compreendida como uma totalidade concreta, não como um todo no qual as partes não sejam explicitadas e bem definidas, mas como uma totalidade constituída a partir da autonomia relativa de seus múltiplos momentos parciais.

Ainda, Coutinho (1996, p.96), interpretando o conceito de totalidade, comenta que, a sociedade representa uma totalidade na qual, tem um destaque especial o aspecto econômico – a infra-estrutura – que, significa a articulação sintética entre os processos de dominação da natureza (forças produtivas) e a maneira pela qual os homens se relacionam entre si com vistas à implementação dessa dominação, isto é, as relações de produção ou de propriedade.

Por outro lado, Coutinho ressalta que estas relações de produção e propriedade representam a origem da divisão social do trabalho e, conseqüentemente, a estruturação da sociedade em classes sociais. Enfatiza que, o marco conceitual da metodologia do pensamento de Karl Marx é, a necessidade de concepção da vida e das estruturas sociais, a partir do reconhecimento de que elas formam objetivamente uma totalidade, como também a maneira mais correta de compreendê-las subjetivamente é adoção consciente do ponto de vista da totalidade.

A noção de sistema, portanto, pode ser apreendida na filosofia, de uma forma clara e sem ambigüidades, na dialética Marxista.

Marx (1998, p.10), ao interpretar a dinâmica interacional que, se desenvolve entre o homem e seu meio ambiente, considera que, nesta relação não existem duas objetividades radicalmente separadas, isto é, – homem e natureza – mas, sim dois momentos contraditórios de uma mesma realidade.

É, na esteira desta observação que, Giannotti (1985, p.246), se reporta, ao discorrer sobre a relação homem-natureza, partindo dos fundamentos conceituais da dialética Marxista.

Referindo-se ao homem como espécie e, a sua posição de princípio fundamental da primeira versão do materialismo dialético, explicita que não se trata, portanto, de duas objetividades separadas de forma radical - a espécie humana e a realidade exterior - mas de dois momentos contraditórios de um mesmo real, de uma objetividade – sujeito que durante o movimento de autodeterminação se diferencia e se separa em dois pólos antagônicos: homem contra natureza, a prometerem em seguida a pausa da reconciliação. O início é constituído em suma pelo universal natureza, ou em outros casos pelo universal homem, que se particulariza em dois pólos contraditórios.

Destaca ainda, Giannotti (1985) que: o sujeito surge como totalidade totalizante, como organismo, meio e instrumento de seus próprios fins. Suas partes são órgãos em função do todo, que se empenha, contudo em reduzir a realidade exterior. O indivíduo volta-se contra o mundo pressuposto, mas firma-se como fim em si mesmo; não deixa de lançar-se na conquista do objeto, embora esteja convencido de sua nulidade. O processo vital tem seu início no carecimento, nele o ser vivo se nega e se reporta à objetividade indiferente em si.

Entretanto, a perda de si é paralela à manutenção da identidade de si. O indivíduo não se dissolve no mundo exterior como uma de suas partes, mas se contrapõe a ele com todo vigor.

Esta percepção, da relação do indivíduo com o mundo exterior, levantada por Giannotti, pressupõe um processo de auto-regulação, como também, a noção de adaptabilidade, ou seja, a condição de conservar um estado de estabilidade que, privilegia a manutenção da sua estrutura contextual, independentemente das mudanças que ocorram em seus componentes.

De outro modo, esta relação representa a condição de satisfação das necessidades inerentes ao processo vital em desenvolvimento e, sem dúvida, uma forma de tornar o organismo saudável.

Subjacente a estas considerações de Giannotti encontra-se o conceito de homeostase que, representa a tendência dos organismos vivos a manterem um estado de estabilidade, mesmo que, mudanças ocorram em seus meios ambientes.

Assim é que, para Morin (2001, p.119), segundo uma perspectiva elaborada a partir da teoria dos sistemas, o sujeito é portador de duas características fundamentais e interdependentes: a autonomia e a auto-organização. A autonomia não é uma idéia que, pressuponha uma liberdade absoluta, livre de qualquer dependência, mas sim, uma autonomia relativa que, está intimamente ligada ao meio ambiente, seja ele, biológico, cultural, social ou econômico.

Desta forma, um organismo vivo, enquanto sistema, para preservar a sua autonomia, trabalha e desprende energia, e deve, portanto, buscar a reposição de suas energias no meio ambiente com o qual, mantém uma relação de dependência.

Nesta linha de raciocínio é que, Capra (1982, p.266), considera como de grande importância para a dinâmica da automanutenção dos organismos vivos, as flutuações. Qualquer sistema vivo pode ser entendido em termos de variáveis interdependentes, cada uma das quais podendo variar numa ampla faixa, entre um limite inferior e um limita superior. Todas as variáveis oscilam entre esses limites, de modo que o sistema encontra-se em estado de contínua flutuação, ainda que não exista nenhuma perturbação. Este estado de contínua flutuação é a homeostase.

Por outro lado, Capra (1982, p. 265), ao contextualizar a interação dos organismos vivos com o meio ambiente, afirma que, os organismos vivos são sistemas abertos, condição que os obriga a uma contínua troca de energia e matéria com seu meio ambiente para que possam permanecer vivos. Um organismo vivo, enquanto sistema aberto, também é um sistema auto-organizador, ou seja, sua ordem em estrutura e função, não é imposta pelo meio ambiente, mas, estabelecida pelo próprio sistema. Os sistemas auto-organizadores dispõem de um certo grau de autonomia. Os dois principais fenômenos dinâmicos da auto-organização são a autorenovação – a capacidade dos sistemas vivos de renovar e reciclar continuamente seus componentes, sem deixar de manter a integridade de sua estrutura global, ou seja, a sua identidade – e a transcendência – a capacidade de se dirigir criativamente para além das fronteiras físicas e mentais nos processos de aprendizagem e evolução.

Ainda, segundo Capra (1982, p. 260), os sistemas representam totalidades integradas nas quais, as suas propriedades não podem ser reduzidas às de unidades menores.

Neste sentido, a concepção sistêmica, toma como de grande relevância, os princípios básicos de organização e, não se concentra nos elementos ou substâncias básicas. O pensar sistêmico, portanto, é um pensar de processo no qual, a forma assume a condição de associada ao processo, a inter-relação de associada à interação e os opostos, são unificados através da oscilação.

Evidentemente, enquanto sistemas auto-organizadores, os organismos vivos, são dotados de um alto grau de estabilidade.

Esta estabilidade, por seu turno é, essencialmente dinâmica e, tem por característica maior as flutuações contínuas, múltiplas e interdependentes.

Conseqüentemente, para ser saudável, um sistema auto-organizador, tem a necessidade de ser flexível, ou seja, deve dispor de um grande número de alternativas na sua interação com o meio ambiente – deve ser dotado do princípio da equifinalidade.

A flexibilidade de um sistema, em linhas gerais, tem uma dependência muito estreita com o número de variáveis, isto é, de quantas variáveis flutuam dentro dos seus limites de tolerância.

De forma que, quanto mais dinâmico for o estado do organismo tanto maior será a sua flexibilidade.

Em síntese, neste contexto de flutuações dinâmicas, que podem ser físicas, mentais, sociais, tecnológicas ou econômicas, há a necessidade premente de adaptação do sistema às mudanças ambientais.

Assim é que, associada à perda de flexibilidade, está intimamente ligada a saudabilidade do sistema e, conseqüentemente a sua saúde.

No âmbito destas considerações é que, Capra (1982, p.136), ao conceituar saúde, o faz, ligando este conceito à noção de equilíbrio dinâmico. A saúde, portanto, é uma experiência de bem-estar que, resulta de um equilíbrio dinâmico que, envolve os aspectos físico e psicológico do organismo, como também as suas interações com o meio ambiente natural e social.

Na medida em que, este equilíbrio dinâmico é rompido e, o sistema entra em uma situação de desarmonia e, passa a faltar-lhe integração, pode-se inferir que este organismo perdeu saudabilidade, está doente.

Entretanto, esta relação saúde-doença, não é uma relação dicotômica, pois que, o organismo pode desenvolver um processo de autotransformação e autotranscendência que, envolve situações de crise e transição cujo resultado final poderá ser um estado totalmente novo de equilíbrio dinâmico.

Patrício (1999, p.47), ao elaborar um conceito de “ser saudável”, de “ter saúde”, parte do entendimento de que, este, é um conceito subjetivo, particular, concebido – elaborado – pelo indivíduo ou grupo, a partir de suas representações sociais e momento de vida.

Nestas circunstâncias, a saúde está relacionada à qualidade das interações que o organismo desenvolve no decorrer de todo o seu processo de viver.

Enfatiza ainda, Patrício (1999, p.48) que, na perspectiva do viver saudável – mesmo nas situações de doença – essa é a questão central: o desafio da necessidade de mudarmos as visões de mundo que aí estão para novas visões que possibilitem outras formas de pensar-fazer o mundo, especialmente de repensar nossos conceitos de qualidade de vida, de processo de viver saudável e de perceber a saúde como processo e produto dessa qualidade de vida.

Consubstanciando o pensar de Patrício e, concomitantemente enfatizando a inexistência de uma dicotomia na conceituação de saúde e doença, mas, analisando estes conceitos segundo uma visão sistêmica e processual, é que, Boff (1999, p. 144), considera que, saúde, não é um estado nem um ato existencial, mas uma atitude face às várias situações que podem ser doentias ou sãs. Ser gente, não é simplesmente ter saúde, mas é saber enfrentar saudavelmente a doença e a saúde. Ser saudável significa realizar um sentido de vida que englobe a saúde, a doença e a morte. Alguém pode estar mortalmente doente e ser saudável porque com esta situação de morte cresce, se humaniza e sabe dar sentido àquilo que padece.

De outra maneira, segundo o que preceitua o estruturalismo dialético, a diferenciação nos permite pensar a integração, e voltar para a totalidade sem praticar uma soma ou uma simples reunião, pois que, na medida em que as partes tenham

adquirido autonomia, é pelas relações de reciprocidade que se institui entre elas, que o todo é de algum modo restaurado.

Por outro lado, reportando-nos à teoria das organizações, observamos que a análise organizacional contextual – combinando o estruturalismo dialético e o estruturalismo fenomenológico -, precursora da aplicabilidade da teoria dos sistemas ao estudo das organizações, tem como marco referencial, os estudos desenvolvidos na fábrica de equipamentos telefônicos de Hawthorne, da Western Electric Company, em Chicago, por Elton Mayo, no período de 1927 a 1930.

Estes estudos possibilitaram aos pesquisadores a observação de que, satisfeitas as necessidades complexas dos empregados, poder-se-ia, ter uma maior eficácia na performance destes empregados.

Ao longo da experiência de Hawthorne, pode-se observar que os empregados que, produziam muito acima ou muito abaixo da norma previamente estabelecida, perdiam muito nas suas relações interpessoais.

De outra forma, os empregados da sala de montagem de terminais optavam por produzir menos e, conseqüentemente, ganhar menos, mas, davam prioridade para a manutenção de relações amistosas e cordiais com seus colegas.

Elton Mayo, observou que, a motivação para o trabalho e a satisfação das necessidades sociais no local de trabalho, eram fatores de grande importância na dinâmica interacional que, se desenvolve entre a natureza dos seres humanos e o planejamento formal das atividades.

Conforme, Mota (1976, p.15), como conseqüência destes estudos, desenvolvidos por professores da Universidade de Harvard, sob a coordenação de Elton Mayo, é que, surgiu a Escola de Relações Humanas.

Sob a ótica de Morgan (1996, p.45), a experiência de Hawthorne, teve como aspecto muito relevante, o fato dos pesquisadores terem identificado que, a organização informal, tendo como fulcro as relações de amizade e interações não planejadas, pode coexistir com a organização formal, programada nos planos definidos pela administração.

Ainda, Morgan (1996, p.45), aduz que, com os estudos de Hawthorne, uma nova teoria da organização nascia, ancorada na idéia de que indivíduos e grupos, à maneira

dos organismos biológicos, desenvolvem-se com mais eficácia na medida em suas necessidades são satisfeitas.

Na mesma linha de raciocínio, é que aponta, Motta (1976, p.23), ao tecer considerações sobre o surgimento da Escola de Relações Humanas a partir da experiência de Hawthorne e, sobre o contraponto que, esta escola fez à administração científica ou escola clássica, particularmente, ao homo economicus, como modelo de natureza humana e, a conseqüente proposta de substituir este modelo de homem, pelo modelo do homo social.

Assim é que, considera como características singulares deste novo modelo de homem, elaborado pela Escola de Relações Humanas:

- 1) O homem é apresentado como um ser cujo comportamento não pode ser reduzido a esquemas simples e mecanicistas;
- 2) O homem é, a um só tempo, condicionado pelo sistema social e pelas demandas de ordem biológica; e.
- 3) Em que pesem as diferenças individuais, todo homem possui necessidades de segurança, afeto, aprovação social e auto-realização.

Consubstanciando as considerações de Motta (1976), Berger & Luckmann (2000, p.71), argüem que, o organismo humano, enquanto ainda no seu processo de desenvolvimento biológico, já se encontra em interação com o meio ambiente. O processo de tornar-se homem, portanto, desenvolve-se em estreita relação com o meio ambiente.

Estas colocações se tornam significativas na medida em que, o meio ambiente é concomitantemente natural e humano.

Em síntese, o homem em seu desenvolvimento não somente se relaciona com o seu ambiente natural particular, mas também com uma ordem cultural e social.

Por outro lado, aprofundando os estudos desenvolvidos em Hawthorne, em 1951, a partir da análise do trabalho de extração de carvão, nas minas de Durham, no norte da Inglaterra, pesquisadores ligados ao Instituto de Relações Humanas Tavistock,

buscaram descrever e inter-relacionar aspectos técnicos, organizacionais, sociais e psicológicos do trabalho dos mineiros.

Desta análise e descrição dos inter-relacionamentos dos aspectos técnicos, organizacionais, sociais e psicológicos, surgiu a Escola Sócio Técnica.

A Escola Sócio - Técnica tem os seguintes fundamentos conceituais, segundo Biazzi Junior (1994, p.32):

- a) A organização na perspectiva sócio-técnica é, antes de qualquer coisa, um sistema aberto. Ela interage com o meio ambiente, é capaz de auto-regulação e possui a propriedade de equifinalidade;
- b) Ela é formada por dois subsistemas: o subsistema técnico – que são as máquinas, equipamentos técnicos - e o subsistema social – que são os indivíduos e grupos de indivíduos, seus comportamentos, capacidades, cultura, sentimentos e tudo de humano que os acompanha;
- c) A Escola sócio-técnica considera que o comportamento das pessoas face ao trabalho depende da forma de organização deste trabalho e do conteúdo das tarefas a serem executadas; e
- d) Os subsistemas social e técnico devem ser considerados particularmente e otimizados conjuntamente para que os objetivos organizacionais sejam atingidos ao mesmo tempo em que alcançamos o desenvolvimento e a integração dos indivíduos. Isto quer dizer que é preciso projetar em conjunto o sistema social e tecnologia particular ao caso.

A Escola sócio-técnica, portanto, na mesma direção da Escola de Relações Humanas, mas, partindo do pressuposto de que, as organizações são sistemas abertos, desenvolveu e aprofundou a análise organizacional sistêmica.

Segundo Motta (1976, p. 80), a escola sócio-técnica, identificou dois subsistemas na organização: um subsistema técnico e um subsistema social. O subsistema técnico compreende as demandas da tarefa, a implantação física e o equipamento existente e, conseqüentemente, sendo responsável pela eficiência potencial da organização.

O subsistema social, por outro lado, é o responsável pelas relações sociais dos encarregados da execução da tarefa que, transformam a eficiência potencial em eficiência real.

Katz e Kahn (1970, p.78), partindo da consideração de que as organizações são sistemas abertos, propuseram um modelo conceitual que, por sua abrangência e complexidade, representa de forma clara e elucidativa, as características intrínsecas que, as organizações devem satisfazer.

Este modelo apresenta as seguintes características:

### **1. Importação de energia**

A organização importa insumos do ambiente, isto é, matéria prima, mão de obra e, tudo que necessita para o seu funcionamento.

### **2. Processamento**

A organização processa esses insumos com vistas a transformá-los em produtos, como por exemplo: produtos acabados, mão de obra qualificada.

### **3. Exportação de energia**

A organização lança seus produtos no ambiente

### **4. Ciclos de eventos**

A energia colocada no ambiente retorna à organização para a repetição de seus ciclos de eventos. São eventos, mais do que coisas, que são estruturados, de modo que estrutura venha a ser um conceito mais dinâmico que estático. Dessa forma, o método básico para identificar uma estrutura organizacional é seguir a cadeia de eventos desde a importação até o retorno da energia.

### **5. Entropia negativa**

Entropia é um processo pelo qual todas as formas organizadas tendem à homogeneização e, finalmente, à morte. A organização, porém, através da reposição qualitativa de energia pode resistir ao processo entrópico. A este processo reativo chamamos entropia negativa.

### **6. Informação como insumo, controle por retroalimentação e processo de codificação.**

Os insumos recebidos pela organização podem ser também informativos, possibilitando a esta o conhecimento do ambiente e do seu próprio funcionamento em relação a ele. O processo de codificação permite à organização receber apenas informações para as quais está adaptada e o controle por retroalimentação, a correção dos desvios.

## **7. Estado estável e homeostase dinâmica**

Para impedir o processo entrópico, a organização procura manter uma relação constante entre exportação e importação de energia, mantendo dessa forma o seu caráter organizacional. Entretanto, na tentativa de se adaptar, a organização procura absorver novas funções, ou mesmo subsistemas. Tal processo de expansão faz com que eles assumam seqüencialmente estados estáveis de níveis diferentes.

## **8. Diferenciação**

Em face da entropia negativa a organização tende à multiplicação e a elaboração de funções, o que determina também multiplicação de papéis e diferenciação interna.

## **9. Equifinalidade**

Não há uma única maneira certa da organização atingir um estado estável. Tal estado pode ser atingido a partir de condições iniciais e através de meios diferentes. Enquanto sistema aberto, a organização apresenta ainda limites, ou seja: barreiras entre o sistema e o ambiente, que definem sua esfera de ação, e um determinado grau de abertura, que dá uma idéia da sua receptividade a insumos.

O pensar de Katz e Kahn, portanto, pressupõe como já foi explicitado que, as organizações são sistemas abertos e como tal, apresentam características demelhantes as dos organismos vivos.

Segundo esta ótica, é possível, se falar em saúde organizacional, isto é, em um equilíbrio dinâmico entre a organização e o seu meio ambiente natural e social.

Na medida em que este equilíbrio passa por um processo de ruptura que, envolve variáveis físicas e psicológicas, desenvolve-se uma situação de desarmonia e, conseqüentemente, de perda de saudabilidade.

Desta maneira, é que Bennis (1976, p.59), discorrendo sobre as semelhanças existentes, segundo um paralelo histórico, entre o desenvolvimento dos critérios de avaliação da saúde mental e a evolução dos padrões para avaliação da saúde organizacional, ressalta que, os termos domínio, competência e capacidade de adaptação e de solução de problemas são relativamente novos em ambos os campos.

Na área do comportamento organizacional, estão substituindo os velhos termos satisfação e competência no trabalho. Com um certo grau de similitude, uma mudança de grandes proporções, ocorreu no campo da saúde mental que, teve alguns dos

mesmos problemas para determinar critérios adequados. Mais do que conceber com exclusividade a saúde em termos de reconstituição intrapsíquica altamente dedutiva, estes especialistas estão dando ênfase aos mecanismos adaptáveis e às carências de conflitos.

Ainda, Bennis (1976), enfatiza que, a razão maior da convergência do comportamento organizacional e da saúde mental é, basicamente muito simples. As duas normas, a da ciência e a da sistematização do trabalho psicoterapêutico, tem a mesma finalidade e metodologia: perceber a realidade, interna e externa, e examinar corajosamente a posição destas realidades para agir com inteligência.

A partir destas considerações e, louvando-se na definição de personalidade sadia, proposta por Marie Jahoda (1958), segundo a qual, uma personalidade sadia se assenhoreia ativamente do próprio ambiente, apresenta certa unidade de personalidade e é capaz de perceber o mundo e a si mesma de forma correta, Bennis (1976, p.60), concebeu os três critérios de mecanismo organizacional que preenchem os pré-requisitos de saúde organizacional.

Ressalta que, tais critérios estão de acordo com o que os especialistas de saúde mental chamam saúde no indivíduo.

Estes critérios baseiam-se na definição de personalidade sadia e, são os seguintes:

### **1. Assenhoreia-se ativamente do seu ambiente: adaptabilidade**

Esta característica coincide com a capacidade de resolver problemas que, por sua vez depende da flexibilidade da organização.

A flexibilidade, por outro lado, é a liberdade de aprender com a experiência, de mudar em simultaneidade com as circunstâncias internas e externas.

### **2. Uma certa unidade de personalidade: o problema da identidade**

Para uma organização desenvolver a capacidade de adaptação, precisa saber o que ela é, e o que deve fazer, ou seja, necessita ter uma identidade claramente definida.

O problema da identidade, que é fundamental em uma boa parte da literatura no campo da saúde mental, pode ser examinado pelo menos de duas maneiras:

- a) Determinando até que ponto os objetivos da organização são compreendidos e aceitos pelo pessoal
- b) Apurando até onde a organização está sendo captada veridicamente pelo pessoal

Com relação aos objetivos da organização, Selznick (1957), discorrendo sobre o papel dos líderes nas organizações, destaca que, as aspirações das grandes organizações são com muita frequência muito abrangentes. É necessário aceitar que estas aspirações sejam de qualquer forma vagas, pois se torna difícil prever se objetivos mais específicos serão realísticos ou oportunos. Esta situação faz com que o líder tenha de defrontar-se com uma das mais difíceis tarefas, todavia indispensável. Ele deve definir e reelaborar as aspirações gerais da organização para adaptá-las sem grandes prejuízos aos requisitos necessários à sobrevivência institucional. Estas colocações, ou seja, esta tarefa que cabe ao líder é o que este autor chama de missão e papel institucionais.

Portanto, deve haver uma clara definição de missão ou "raison d'être" da organização, esta a cargo do líder, como também, conforme preconiza Brown (1960), deve haver um consenso efetivo na organização do trabalho.

Na esteira desta observação, Brown (1960), enumera quatro conceitos de organização:

- a) A organização manifesta, aquela que, está indicada formalmente no organograma.
- b) A organização pressuposta que, os indivíduos concebem como tal, caso fossem instados para expressar suas visões do andamento das coisas.

c) A organização atual que, representa uma situação tal como se revelou através de uma investigação sistemática, isto é, por uma investigação desenvolvida por um estudioso de organizações.

d) A requerida, a situação tal como seria, se fosse de acordo com as reais particularidades do campo onde se encontra.

A partir destas conceituações, Brown, infere que, a situação considerada ideal seria aquela em que, as organizações manifesta, pressuposta, atual e requerida, não fiquem muito distanciadas uma da outra.

Na visão de Bennis, para a saúde organizacional, não é necessário que os quatro conceitos sejam idênticos. Pelo contrário, todos eles devem ser reconhecidos assim, como tem que ser levadas em consideração as tensões que acompanham seu desequilíbrio.

Fromm (1983, p.71), discorrendo sobre a questão da identidade, enquanto “conditio sine qua non”, para o gozo da saúde mental, consubstancia a proposição de Bennis (1976) e considera que, da mesma forma como ocorre com as necessidades de relação, arraigamento e transcendência, a exigência de um sentimento de identidade, é tão vital e imperativa que não seria possível falar em saúde mental se, não se encontrasse uma maneira de satisfação deste sentimento.

Ainda Fromm (1983), enfatiza que o sentimento de identidade do homem desenvolve-se na medida em que, é desenvolvido o processo de sua saída dos vínculos primários que o ligam à mãe e à natureza. Ou seja, a passagem do “nós” - do seu grupo - para o “eu” – indivíduo fora do seu grupo e cujo processo de individualização passa a se desenvolver -, que representa a libertação, tem uma ligação muito forte com o processo de individualização do homem.

### **3. É capaz de perceber o mundo e a si mesma de forma correta: o teste da realidade**

Se os requisitos das condições de uma organização devem ser atendidos, esta precisa aperfeiçoar técnicas adequadas para determinar as particularidades reais do

campo onde se encontra. Este campo inclui duas limitações principais, a organização interna e as limitações a ela pertinentes.

Com fulcro nestes três critérios, Bennis (1976), enfatiza que, saúde organizacional é um processo de adaptabilidade da organização ao seu ambiente, interno e externo, e que, tal adaptabilidade depende de uma identificação válida e de um válido teste da realidade.

Nesta mesma direção, aponta Fromm (1983, p.73), ao afirmar que, embora a capacidade cerebral da espécie humana tenha se mantido a mesma, no aspecto biológico, ao longo de alguns milhares de gerações, há a necessidade premente de um longo processo de evolução para que se alcance a objetividade. Ou seja, para se adquirir a faculdade de ver o mundo, a natureza, as outras pessoas e o próprio eu como verdadeiramente são e não deformado por desejos e temores. Quanto mais o homem desenvolve a objetividade, tanto mais está em contato com a realidade, tanto maior será o amadurecimento que alcançará e, tanto melhor poderá criar um mundo humano em que se sinta em casa.

Na esteira destes critérios estabelecidos por Bennis, para a conceituação de saúde organizacional, é que, Salama (1994), ao tratar da metáfora da biografia, assim se reporta: cada organização deve ser entendida como um organismo vivo, como um indivíduo, com suas particulares idiossincrasias, suas singularidades. Pode-se desenvolver uma analogia entre os teóricos organizacionais e os antropólogos, pois que, ambos precisam estudar as características particulares de cada grupo e seu modo específico de vida e, prestar atenção no que diferencia uma organização de outra, a fim de compreender porque vivem de maneiras diversas.

Ressalta, Salama que, na ansiedade de fazer generalizações, os estudiosos da organização tenham ignorado o elemento mais importante – a identidade da organização.

Na mesma direção, Pedler (1991), propõe que, para que se possa compreender de uma forma mais lúcida como se desenvolveu a história de uma organização, que esta organização seja entendida de forma metafórica, isto é, seja considerada como um organismo vivo, como um indivíduo.

E, neste sentido, coloca que, assim como o desenvolvimento do indivíduo pode ser entendido através da sua história pessoal 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 traumáticas e marcadas por crises e turbulências.

Evidentemente, estas marcas que, de alguma forma ligam-se ao processo de adaptabilidade da organização e conseqüentemente, a sua capacidade de resolver problemas, fazem com que, haja uma perda de saudabilidade que, interfere na saúde da organização.

De outra forma, Kimberly (1980), explorando a metáfora da biografia, enfatiza que: o comportamento das pessoas e das organizações se forma a partir de uma combinação de fatores ambientais externos e internos. Considera que, desta forma, é possível se falar em nascimento e morte das organizações e, ao mesmo tempo, levanta a questão de que termos como concepção, gestação e trauma de nascimento são úteis na descrição de alguns eventos importantes que ocorrem ao longo da vida das organizações. Tanto para as pessoas quanto para as organizações, as condições de nascimento e da primeira infância podem determinar o desenvolvimento posterior de maneiras significativas.

Segundo outro viés, mas, caminhando ao encontro da conceituação desenvolvida por Kimberly (1980), Berger & Luckmann (2000, p.175), ressaltam as questões relativas à socialização, esta, entendida como o processo de inserção de um indivíduo no mundo objetivo de uma sociedade ou de um determinado setor desta sociedade. A socialização, para estes autores, desenvolve-se em dois momentos distintos, mas, interligados e interdependentes.

No primeiro momento, desenvolve-se o processo de socialização primária – que é a primeira socialização que o indivíduo experimenta na infância – e a partir da qual torna-se membro da sociedade.

No segundo momento desenvolve-se a socialização secundária, processo subsequente que introduz um indivíduo já socializado em novos setores do mundo objetivo de sua sociedade.

Continuam, Berger & Luckmann (2000, p. 176), levantando a questão de que, a socialização primária implica mais do que o aprendizado puramente cognoscitivo, ou seja, a socialização primária ocorre em um contexto carregado de emoções e, há boas razões para se crer que sem ela esta ligação emocional com os outros significativos o processo de aprendizado seria difícil, quando não de todo impossível.

Esta forma de observar o desenvolvimento das organizações representa o que, para os médicos é a anamnese, isto é, a busca do entendimento do passado como forma de compreensão do presente e, conseqüentemente, de apreender que fatores interferiram na saúde organizacional.

Por outro lado, na medida em que, se estabelece um conceito de saúde organizacional, concomitantemente, é possível, o estabelecimento de parâmetros epidemiológicos que, explicitem de forma clara como podemos observar o estado de saúde de uma organização e/ou de um grupo de organizações.

Da mesma forma que, podemos falar em longevidade, expectativa de vida ao nascer, coeficientes de mortalidade infantil e geral e, morbidade de organismos vivos, igualmente, podemos estender estes conceitos para as organizações, estas, vistas como organismos vivos.

Utilizando-se desta metáfora, Senge (1998, p. vii), prefaciando a obra de Arie de Geus, A empresa viva, argui que, De Geus, levanta questões de grande importância para o entendimento do desenvolvimento e da saúde organizacional. Entretanto, o que é mais importante, ele me fez pensar pela primeira vez sobre as inter-relações entre baixa expectativa de vida e baixa vitalidade de empresas, enquanto ainda ativas. Ambas, baixa expectativa de vida e baixa vitalidade são sintomas inerentes à saúde geral das organizações.

À semelhança das pessoas cuja saúde vai mal, prenunciando uma morte prematura, muitas empresas de grande porte e que parecem bem-sucedidas estão gravemente enfermas. Os empregados dessas organizações não percebem que sua empresa está sofrendo de baixa expectativa de vida. Eles sentem a saúde deficiente da empresa sob forma de estresse de trabalho, de intermináveis lutas por poder e controle e de ceticismo e resignação que surgem em um ambiente de trabalho que sufoca em vez de liberar a imaginação, a energia e o envolvimento das pessoas. O clima cotidiano

de muitas organizações talvez seja mais tóxico do que nos dispomos a admitir, quer essas empresas estejam ou não em meio a um óbvio declínio.

Nesta direção, De Geus (1998, p.xxiii), ao formular o conceito de organização longeva, o faz, considerando como pressupostos básicos da longevidade, dentre outros, os abaixo elencados:

1. A organização longeva deve ser sensível ao seu meio ambiente o que, representa a capacidade da organização de aprender e de se adaptar;
2. A organização longeva deve apresentar coesão e identidade. Estes aspectos representam a capacidade inata da empresa de construir uma comunidade e uma personalidade para si mesma;
3. A organização longeva deve ser tolerante e seu corolário, a descentralização, são ambas sintomas da consciência ecológica da empresa: sua capacidade de formar relacionamentos construtivos com outras entidades, dentro e fora de si mesma; e
4. A organização longeva deve ser capaz de efetivamente governar seu próprio crescimento e seu processo evolutivo. Estes aspectos representam o conservadorismo financeiro, como elemento de um atributo corporativo muito importante.

A organização longeva, portanto, relaciona-se com o seu meio ambiente segundo um princípio de harmonia que, possibilita o não surgimento do rompimento do seu equilíbrio dinâmico e, conseqüentemente, sem agravos à sua saúde organizacional.

Consubstanciando esta linha de raciocínio e, fazendo inferências sobre a metáfora orgânica, De Geus (1998, p. IX), considera que, como todos os organismos a empresa viva existe primeiramente para procurar sua própria sobrevivência e desenvolvimento: para realizar seu potencial e crescer o máximo possível. Ela não existe unicamente para fornecer produtos aos clientes ou para dar retorno de investimentos aos acionistas.

Na esteira destas observações, a organização, portanto, vista sob a ótica da metáfora orgânica, é portadora da “essência humana” que, para Marx (1998, p.19),

representa o “conjunto das relações sociais” e desenvolve a “práxis” que, para o mesmo autor, representa “a ação livre de autotransformação humana” e não a “poiêsis”, a fabricação das coisas no confronto com a natureza.

Partindo destes pressupostos básicos, entender-se-á para fins deste estudo, saúde organizacional, como um processo dinâmico de interação da organização com o seu meio ambiente que, se caracteriza por uma relação harmoniosa e saudável.

Saudabilidade esta que, pressupõe uma relação, não de dissolução da organização no seu mundo exterior como uma de suas partes, mas sim, de contraposição a ele com todo vigor, mantendo a sua identidade.

E, conforme enfatiza, Bennis (1976, p.60), saúde organizacional é um processo de adaptabilidade da organização ao seu ambiente, interno e externo, e que, tal adaptabilidade depende de uma identificação válida e de um válido teste da realidade.

### 3. MÉTODO

Ao introduzir o tema, o fizemos, deixando claro que, a história seria enfocada no contexto sócio-político-econômico em que, ocorreram os acontecimentos históricos.

Por outro lado, há de se considerar, as circunstâncias peculiares tanto do contexto social quanto dos contextos econômico e político, haja vista que, as variáveis neles envolvidas são complexas e de difícil compreensão.

Estas variáveis transcendem, portanto, quando das suas interpretações, a uma abordagem que, objetive simplesmente quantificá-las razão pela qual, este projeto de pesquisa fará uso da metodologia qualitativa.

A metodologia qualitativa de pesquisa possibilita ao pesquisador trabalhar a idéia de espaço e tempo, situando o fenômeno estudado no contexto sócio-histórico em que ocorreu.

A compreensão do fenômeno na abordagem qualitativa tem um caráter pragmático, pois que, é possível nesta abordagem compreender a atualidade, esta, entendida como uma disjunção do presente e, ao mesmo tempo, como uma construção sócio-histórica.

E, como preceitua, Godoy (1995), ao enfatizar que, na abordagem qualitativa, um fenômeno pode ser melhor apreendido no contexto em que ocorre e do qual é parte integrante. A perspectiva de integração, proposta pela abordagem qualitativa, possibilita ao pesquisador o exercício da capacidade de captar o fenômeno a ser estudado a partir da realidade das pessoas nele envolvidas e, ao mesmo tempo, considerando todos os pontos de vista dotados de grande relevância.

Neste sentido, ao se referir às formas subjacentes como o fenômeno se nos apresenta e a maneira como este deve ser interpretado na pesquisa qualitativa, Machado (1991, p.35), ressalta que, para que um fenômeno se mostre, não basta vivê-lo, pois que, na imersão, a amplitude de visão se restringe.

Sob esta ótica, a compreensão exige transcender esta perspectiva e espreitar as diferentes possibilidades através da visão e do sentir do outro. Este ato, primordialmente um ato de pesquisa, no seu sentido intrínseco de circundar o tema investigado, é buscado na perspectiva de compreender o vivido e de transcender o empiricamente dado.

Nesta mesma direção, porém, segundo um outro sentido, Minayo (1999, p.22), ao fazer inferências sobre os enfoques que, diferenciam o qualitativo do quantitativo, evoca a categoria natureza, entendendo que, a diferença entre qualitativo e quantitativo é, puramente de natureza, pois que, enquanto os cientistas sociais que trabalham com estatística apreendem dos fenômenos apenas a região visível, ecológica, morfológica e concreta, a abordagem qualitativa, busca o aprofundamento no mundo dos significados das ações e relações humanas, ou seja, um lado não perceptível e não captável através de equações, médias e estatísticas.

Ainda, na visão de Minayo, há a necessidade de se entender que, o objeto das ciências sociais é basicamente qualitativo, na medida em que, a realidade social é o próprio dinamismo da vida, tanto da vida individual quanto da vida coletiva, com toda riqueza de significados dela decorrente. Esta realidade, portanto, é mais rica do que qualquer teoria, qualquer pensamento ou qualquer discurso que possamos elaborar sobre ela.

Na ótica de Chizzotti (1995, p.79), o método qualitativo de pesquisa apresenta uma profundidade e singularidade que, lhes são peculiares e, da mesma forma traz para a dinâmica do método, o pesquisador, enquanto sujeito – observador. A abordagem qualitativa parte do fundamento conceitual de que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, uma interdependência viva entre o sujeito e o objeto, ou seja, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito. Desta forma, o conhecimento não se reduz a uma lista de dados isolados ligados por uma teoria que os explique. O sujeito observador é parte integrante do processo de conhecimento e interpreta os fenômenos atribuindo-lhes um significado.

Em síntese, o objeto não é inerte e neutro, mas, possui muitos significados e relações que sujeitos concretos elaboram em suas ações.

Em resumo, consubstancia a decisão de termos adotado a metodologia qualitativa, o fato, desta pesquisa está inserida no escopo dos estudos que utilizam o método histórico interpretativo, tendo em vista que, tanto a história quanto a saúde organizacional, serão abordadas, descritas e interpretadas, ao longo do tempo (Lakatos, 1981; Silva, 2001).

Considerando, por outro lado, a natureza deste projeto de pesquisa, isto é, o aprofundamento da compreensão da relação entre a história de uma organização e a sua saúde, temos no método qualitativo a forma mais apropriada para o seu desenvolvimento.

De outra forma, enquanto modo de investigação, esta pesquisa se caracteriza como sendo um “estudo de caso” (Bruyne et al, 1982; Silva, 2001), tendo em vista que, pressupõe uma exaustiva análise que, buscou integrar o maior número possível de informações privilegiadas no que, se refere às interfaces entre a história e saúde organizacional da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento – CASAN(Bruyne,Herman e Schauthete, 1982; Silva, 2001)

A opção pelo estudo de caso, deveu-se ao fato, deste ser o tipo de pesquisa que, tem por objeto de estudo uma unidade (empresa), analisada em profundidade (no que se refere à sua história), para que as circunstâncias específicas e as múltiplas dimensões que se apresentam nesta situação, possam permitir o entendimento do todo (Ludke e André, 1986).

Para, Ludke & André (1986), “a especificidade do caso refere-se àquilo que ele tem de único e incomum, uma representação singular da realidade, que é multidimensional e historicamente situada”.

Embora, trate-se, do estudo de uma situação particular, o estudo de caso desenvolvido funciona, também, como “ponto de partida para uma análise que busque o estabelecimento de relações sociais mais amplas de um determinado objeto de estudo Franco (1986)”, isto é, para o entendimento da relação existente entre a história da Casan e a sua saúde organizacional.

### **3.1 – DA ESCOLHA DOS PARTICIPANTES**

Pela própria natureza desta pesquisa, o universo de participantes, abrangeu o número total de empregados da CASAN que, na ocasião, era de 2450(dois mil quatrocentos e cinquenta), dispostos na matriz e nas dez gerências regionais, espalhadas pelo estado de Santa Catarina, como também, figuras da sociedade que,

participaram das decisões que, impactaram o setor saneamento do Brasil e de Santa Catarina.

A amostra selecionada, por outro lado, foi do tipo intencional, na medida em que, a escolha dos participantes, obedeceu a critérios previamente estabelecidos e, privilegiou, aqueles que detinham informações que, contribuiriam para a construção das respostas que pretendemos oferecer ao problema de pesquisa formulado.

E, como preceitua Minayo (1994), foram escolhidos como participantes do estudo, na qualidade de entrevistados, os empregados e não empregados que, tinham uma vinculação considerada significativa com o setor saneamento e que, sem dúvida, ajudaram no deslinde do problema objeto da investigação.

A escolha dos sujeitos da pesquisa obedeceu aos seguintes critérios:

- a) O sujeito teria que representar o coletivo, uma instituição privada, pública e/ou uma organização não governamental ligada ao setor de saneamento;
- b) Ter uma história de vida desenvolvida no setor saneamento;
- c) Ter desempenhado atividades que, lhe permitissem participar de decisões estratégicas ligadas a gestão da CASAN;
- d) Ter acompanhado a concepção, implementação e consolidação da CASAN; e
- e) Ter vivenciado as crises pelas quais passou o setor saneamento

A amostra do tipo intencional selecionada foi composta de 20 participantes que, foram agrupados da seguinte maneira: 1 ex-governador do estado, 2 ex-diretores da CASAN vinculados à área operacional, 2 ex-diretores da CASAN vinculados a área administrativa, 2 fundadores da CASAN, 1 ex-diretor do BNH, 6 engenheiros da CASAN, 2 administradores e 4 empregados de nível operacional.

As características demográficas dos entrevistados são as abaixo elencadas:

1. Ex-governador do Estado de Santa Catarina: sexo masculino, idade acima de setenta anos;
2. Ex-diretores da CASAN: todos do sexo masculino com idade média de 50 anos;

3. Ex-diretor do BNH: sexo masculino, com idade em torno de 60 anos;
4. Fundadores da CASAN: sexo masculino com idade acima de 50 anos;
5. Engenheiros: sexo masculino, idade em torno de 50 anos;
6. Administradores: sexo masculino, idade em torno de 45 anos; e.
7. Empregados de nível operacional: sexo masculino, com idade média em torno de 50 anos.

### **3.2 – INSTRUMENTOS DE COLETA DE CONTEÚDO**

Como instrumentos de coleta de conteúdos durante a realização desta pesquisa foram utilizados:

- a)Entrevista semi-estruturada;
- b)Análise documental; e
- c)Observação sistemática não participante.

(Selltiz, 1987; Silva, 2001), consideram a entrevista como um importante instrumento para a obtenção de informações, mormente a respeito do que, as pessoas sabem, crêem, esperam, sentem ou desejam, pretendem fazer, fazem ou fizeram, bem como sobre as suas explicações ou razões a respeito das coisas precedentes.

Conforme já explicitado, neste estudo, optamos pela entrevista semi-estruturada, haja vista, a dinâmica que se desenvolve entre entrevistado e entrevistador, na razão em que, partindo-se de perguntas previamente elaboradas, há uma completa liberdade do entrevistado para se posicionar sobre o tema proposto.

Evidentemente, ao longo de uma entrevista procura-se observar as atitudes, opiniões e valores dos sujeitos entrevistados a respeito do problema investigado (Minayo, 1994).

Na esteira destas considerações é que, Triviños (1987) ressalta o fato, da entrevista semi-estruturada, em geral, ser aquela que, parte de determinados

questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses que interessam à pesquisa e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo, à medida que recebem as respostas do informante. Desta forma, o informante, seguindo espontaneamente a linha de seu pensamento e de suas experiências dentro do foco principal colocado pelo investigador, começa a participar na elaboração do conteúdo da pesquisa.

A análise documental consiste da observação do conhecimento já existente sobre o problema de pesquisa, ou seja, materiais já disponibilizados em estudos anteriores, documentos que se referem ao problema de pesquisa, publicações, revistas especializadas.

Neste sentido, é que apontam (Lakatos e Marconi, 1991), considerando que a análise documental deve permear os seguintes tipos de leitura:

- 1)Leitura preliminar (familiarização);
- 2)Leitura seletiva (identificação de conteúdos pertinentes aos objetivos propostos pelo estudo);
- 3)Leitura reflexiva (reconhecimento e avaliação das informações);
- 4)Leitura interpretativa (interação dos conteúdos extraídos com o referencial teórico utilizado no estudo); e
- 5)Leitura explicativa (busca verificar os fundamentos de verdade presentes no documento)

O terceiro instrumento de coleta de conteúdos que utilizamos neste estudo foi à observação sistemática não participante.

Este instrumento consiste em observar atentamente a organização, sem, contudo, participar das demandas surgidas, ou seja, assumir a condição de um observador privilegiado que, presencia o cotidiano que se desenrola na organização e, não participa dele, através de atos ou ações.

Evidentemente, esta circunstância de observador privilegiado, exige do pesquisador uma atenção especial para os fatos que observa, procurando manter o foco no problema de pesquisa e nos objetivos propostos.

Uma forma de documentar os eventos presenciados foi a elaboração de um diário de campo que, conforme preceitua Patrício (1999, p.72), é bastante utilizado, para métodos que exigem dados descritivos da realidade.

No diário de campo foram registradas notas de campo e notas do pesquisador. Nas primeiras foram registrados dados referentes ao contexto físico, cultural, social e afetivo que se está estudando: tudo o que se observa no ambiente, e os diálogos, acompanhados de todas as expressões verbais e não verbais que ocorrem. Nas notas relativas ao pesquisador foram anotadas suas reflexões sobre o tema, o método empregado e sobre os seus sentimentos em relação ao estudo.

Um aspecto de grande relevância deste instrumento de coleta de conteúdos, conforme argui, Silva (2001, p.148), é o fato da observação se tornar um instrumento importante de checagem e confrontação com os conteúdos obtidos nas entrevistas e na análise de documentos.

### **3.2.1 – ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS CONTEÚDOS**

Os conteúdos apreendidos e, extraídos da transcrição das entrevistas, da pesquisa documental e das observações do pesquisador, foram integrados às categorias analíticas de processos histórico-sociais de Gramsci (2002) e nas categorias lógicas da saúde organizacional de Bennis (1976).

Após este procedimento, ou seja, a alocação em categorias temáticas que“(…) significa agrupar elementos, idéias ou expressões em torno do conceito”(Minayo, 1994, p.70), estes conteúdos foram ordenados e/ou sistematizados de forma que possibilitasse as suas descrições.

Em seguida, estes conteúdos foram interpretados sob a ótica do referencial teórico, elaborado no capítulo 2 deste estudo.

As categorias analíticas de processos histórico-sociais propostas por Gramsci (2002) foram:

**a)Revolução passiva:** processo que pressupõe dois momentos. No primeiro momento, o da restauração, no qual se desenvolve uma reação à possibilidade

de uma transformação efetiva e radical. E, no segundo momento, o da renovação em que, algumas demandas populares são assimiladas e postas em prática pelas antigas camadas dominantes. A revolução passiva, portanto, é um processo excepcionalmente excludente no qual, os verdadeiros sujeitos da história são alijados do processo e cooptados pela hegemonia de classes que, são alheias aos seus maiores interesses.

**b)Transformismo:** assimilação pelo bloco no poder das frações rivais das próprias classes dominantes, como também das classes subalternas.

Por outro lado, as categorias lógicas da saúde organizacional, propostas por Bennis (1976), são:

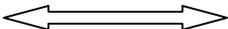
**1)Assenhoreia-se ativamente do seu ambiente - adaptabilidade:** é a capacidade de resolver problemas que, por sua vez, depende da flexibilidade da organização. Esta flexibilidade, portanto, representa a liberdade da organização de aprender a partir da sua experiência, de mudar em consonância com as circunstâncias que, se lhes apresentam, tanto internamente quanto externamente;

**2) Uma certa unidade de personalidade - o problema da identidade:** que se refere ao fato de que, para uma organização desenvolver o processo de adaptabilidade, ela precisa saber o que ela é e, o que ela deve fazer. Ou seja, a organização necessita ter uma identidade claramente definida; e

**3) É capaz de perceber o mundo e a si mesma de forma correta – o teste da realidade:** se os requisitos das condições de uma organização devem ser atendidos, esta, precisa aperfeiçoar técnicas adequadas para determinar as particularidades reais do campo onde se encontra. De outra forma, a organização deve interagir de forma saudável com os seus concorrentes para que, mantenha um equilíbrio dinâmico com o seu meio ambiente.

Dispostas, descritas e interpretadas, tanto as categorias referentes à história quanto as categorias referentes à saúde organizacional, a etapa que se seguiu, foi a busca das interfaces entre o processo histórico da organização pesquisada e as formas como esta organização desenvolveu a sua capacidade de adaptação ao seu meio ambiente.

Neste sentido é que desenvolvemos e estabelecemos as seguintes interfaces entre os conceitos:

**1) Revolução passiva**  **adaptabilidade**

**2) transformismo**  **o problema da identidade**

**3) revolução passiva**  **o teste da realidade**

Esta maneira de dispor os conteúdos com o fim de tratá-los qualitativamente é, o que se denomina análise de conteúdo.

E, como enfatiza Bardin (1977), a análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise das comunicações que, objetivam, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, obter indicadores quantitativos ou não, que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) das mensagens.

De outra forma, explicita, (Silva, 2001) que, a análise de conteúdo é um procedimento típico dos estudos qualitativos que atende a três requisitos básicos: objetividade, sistematização e inferência.

Portanto, procedendo da forma descrita, podemos a partir dos conteúdos considerados brutos, transformá-los, sistematizá-los e agrupá-los em unidades de informação.

Estas unidades de informação foram dispostas em categorias temáticas e, conseqüentemente, conferiram ao presente estudo um sentido que possibilitou ao pesquisador, a partir das suas percepções e, evidentemente, ancorado no referencial teórico, discutir o problema que inicialmente foi formulado e que carecia de uma resposta (Rubin e Rubin, 1995; Silva, 2001).

### **3.2.2 – LIMITAÇÕES DO ESTUDO**

A concepção do presente estudo teve como escopo o desenvolvimento de uma abordagem metodológica de natureza qualitativa que, dentre outros instrumentos de coleta de conteúdos, utilizou a entrevista semi-estruturada.

Por outro lado, pelo fato de alguns dos entrevistados residirem fora de Florianópolis e, vários em outros estados da federação, isto, criou obstáculos e, fez com que algumas entrevistas não fossem realizadas.

Esta limitação, de certa forma, foi suprida com o uso da entrevista à distância mediada pela internet.

Outra limitação que, tivemos ao longo do desenvolvimento deste estudo, foi a não existência de uma memória escrita do saneamento a nível nacional e estadual que, enfocasse a história deste setor, em seus aspectos sociais, políticos, econômicos e culturais.

Esta barreira obrigou-nos a um exaustivo trabalho de consulta aos profissionais que, pertenceram a órgãos de saneamento já extintos e que, participaram da história do saneamento tanto em nível de país quanto em nível estadual e municipal.

Entretanto, os profissionais consultados, em razão de se reportarem a situações passadas ocorridas em suas histórias de vida e, evidentemente, ocorridas nas organizações a que pertencem e/ou pertenceram, podem ter gerado dados que, trazem percepções recodificadas, como também, novas interpretações que, sem dúvida, poderão tê-los conduzido a uma imagem distorcida da realidade que, investigamos.

Uma outra limitação que, exigiu do entrevistador muita parcimônia e muita ponderação, foi o fato de na organização em que se desenvolveu este estudo, haver

relações explícitas de poder o que, no entendimento de alguns dos entrevistados, poderia causar-lhe algum tipo de constrangimento.

## **4. CONTEXTUALIZANDO O SANEAMENTO NO BRASIL: uma perspectiva histórica**

### **4.1 – O SANEAMENTO NO BRASIL**

A história do saneamento no Brasil, para efeitos do presente estudo, abrangerá o período compreendido entre a década de 1940 e a década de 2000 e, será descrita e interpretada, observando-se os acontecimentos relevantes que ocorreram no período citado e, ao mesmo tempo, associando estes acontecimentos aos cenários político, econômico, social, cultural e tecnológico do país.

Desta forma, procurar-se-á observar as tentativas de institucionalização do setor saneamento em nível nacional e, evidentemente, buscar-se-á desenvolver uma análise que, partindo da tensão existente entre o passado e o presente, possa-se entender e fazer inferências sobre as perspectivas futuras do setor saneamento.

#### **4.1.1 - DO PERÍODO COMPREENDIDO ENTRE A DÉCADA DE 1940 E A DÉCADA DE 1950**

No início da década de 1940, havia uma multiplicidade de órgãos Federais, Estaduais e Municipais que, de forma pontual desenvolviam ações ligadas ao saneamento.

Dentre estes órgãos, na esfera da administração federal, podemos destacar: o Departamento Nacional de Obras e Saneamento – DNOS, o Serviço Especial de Saúde Pública – SESP e Departamento Nacional de Endemias Rurais – DNERU.

O Departamento Nacional de Obras e Saneamento – DNOS teve a sua origem na Diretoria de Saneamento da Baixada Fluminense, subordinada ao Departamento de Portos e Navegação, este, pertencente ao à época, Ministério da Viação e Obras Públicas.

Em razão, da excelente performance desenvolvida pela Diretoria de Saneamento da Baixada Fluminense, na recuperação da área pantanosa da baixada, o Ministério de Viação e Obras Públicas, determinou que fossem implementados estudos no sentido de viabilizar a transformação da diretoria da baixada em um órgão autônomo.

Este órgão autônomo decorrente destes estudos passou a se chamar Departamento Nacional de Obras e Saneamento – DNOS.

A transição da diretoria da baixada para o órgão autônomo demandou algum tempo e, se consolidou no ano de 1940 que foi, portanto, o ano de criação do DNOS.

Os objetivos do novo órgão eram: executar a política de saneamento rural, saneamento urbano e controle de inundações, em todo o território brasileiro.

Inicialmente, O DNOS, haja vista, a não existência de uma política nacional voltada para o saneamento, rural e urbano, pautou as suas ações pelo desenvolvimento de projetos que, tinham como escopo, promover correções de regimes hídricos, através da construção de barragens.

Ainda na década de 1940, foram iniciados entendimentos, entre o então Ministério da Educação e Saúde e o Institute for Inter-American Affairs of the United States of América, entendimentos estes, respaldados legalmente pelo Decreto nº 4.275, de 17 de Abril de 1942, com o fim específico de desenvolver um serviço de cooperação em matéria de Saúde Pública.

Destes entendimentos, resultou um acordo, em 17 de Julho de 1942, sobre as perspectivas de ações de Saúde e Saneamento a serem implementadas no vale do Amazonas.

A cláusula primeira deste acordo estabeleceu como órgão executor do seu objeto, um Serviço Especial de Saúde Pública – SESP que, ficaria subordinado diretamente ao Ministro da Educação e Saúde.

Posteriormente, em 10 de Fevereiro de 1943, as tratativas para um novo acordo foram iniciadas, porém, o respaldo legal só foi formalizado pelo Decreto-Lei nº 5.592, de 18 de Junho de 1943, para incluir dentre os encargos do Serviço Especial de Saúde Pública, a execução de ações de saúde e saneamento no vale do rio doce.

Desta forma, entrava para o cenário do saneamento nacional, o Serviço Especial de Saúde Pública – SESP que, desenvolveria ações regionalizadas nas áreas de saúde e saneamento, isto é, nas regiões dos vales dos rios Amazonas e Doce.

Este acontecimento histórico é um marco referencial, não só para a saúde e para o saneamento, mas, de igual forma, para a saúde coletiva, ou seja, para a saúde pública do Brasil.

Com o nascimento do SESP, nascia igualmente, uma visão integradora das ações de saneamento e saúde.

A motivação para a celebração destes convênios foi a adesão da ditadura sem hegemonia, com viés fascista, comandada por Getúlio Vargas que, governou o Brasil, no período de 1937 a 1945, aos aliados que, travavam a Segunda Guerra Mundial com os países do eixo.

Esta adesão do “Estado-coerção” brasileiro aos aliados promoveu o deslocamento de grandes contingentes populacionais para a Amazônia e para o vale do rio doce, com o objetivo precípua de incrementar a extração da borracha e de metais de uso bélico - a mica, respectivamente que, sem dúvida, eram de capital importância para os países envolvidos no conflito da Segunda Grande Guerra Mundial.

Evidentemente, emergiu, de pronto, a necessidade de atender a estas populações tanto em saúde coletiva quanto em saneamento e, em uma primeira etapa, no caso do saneamento, com sistemas de abastecimento de água.

A concepção do SESP, para atender a esta demanda, vista sob uma ótica puramente técnica, foi aplaudida pela comunidade de saúde pública do Brasil, como uma grande inovação, pois que, transcendendo ao enfoque pontual das ações de saneamento que, eram implementadas à época de sua criação, integrou a estas, as ações de saúde.

Em outra perspectiva, desenvolvendo ações de Saúde e Saneamento, ou seja, combatendo a malária, hanseníase, tuberculose, leishmaniose e, concomitantemente, construindo sistemas de abastecimento de água, desenvolveu, pelo fato de ser pioneiro, pesquisas de ponta para o enfrentamento de viroses na região amazônica, utilizando-se do Instituto Evandro Chagas.

Esta singularidade do SESP criou um substrato rico para o desenvolvimento de pesquisas tanto na área da engenharia sanitária quanto na área da saúde o que, conferiu aos seus técnicos um nível de qualificação muito elevado.

Partindo desta experiência pioneira que, inicialmente foi desenvolvida, nas cidades de Eirunepé e Itacoatiara no estado do Amazonas, Breves e Santarém no estado do Pará, todas no ano de 1942 e, Cruzeiro e Mical no estado de Minas Gerais, no ano de 1943, o SESP, passou a atender demandas de todas as regiões do Brasil.

Do ponto de vista político, vivíamos na década de 1940, um momento muito especial da história do Brasil no qual, conforme aponta, Coutinho (1999, p.206 ), ocorriam transformações que, representavam de forma muito clara um processo dinâmico de deslocamento da função hegemônica de uma para outra fração das classes dominantes. Contudo, estas frações, vistas de forma contextual, não conseguiam operacionalizar uma efetiva função hegemônica em face das massas populares.

Adotaram como estratégia, delegar ao Estado a função de dominação política que, de forma subjacente compreendia as tarefas de controlar e de reprimir as classes subalternas.

Na esteira desta observação é que, Coutinho (1999, p.206), interpretando o fenômeno representado pelo populismo, forma de legitimação carismática do poder político que, teve origem ao longo da ditadura de Getúlio Vargas, no período de 1937 a 1945, assevera que, esta forma de legitimação do poder atingiu a sua maturidade durante o intervalo liberal democrático que vai de 1945 a 1964.

De outra forma, podemos observar que, o populismo, pode ser visto como uma maneira de incorporar ao bloco de poder, evidentemente, em uma posição subalterna, os trabalhadores assalariados urbanos através de concessões, como por exemplo: direitos sociais e vantagens econômicas reais.

A ditadura de Getúlio Vargas, em que pese o seu viés ideológico ter sido modelado com inspiração fascista, apoiada por parte da burguesia industrial e pelo aparato militar, criou um clima propício ao desenvolvimento industrial do Brasil, catalisando positivamente o processo de industrialização do País.

De forma concomitante ao processo de industrialização interveio na relação entre o capital e o trabalho, elaborando e promulgando uma série de leis de proteção do trabalho que, foram ao encontro das reivindicações dos trabalhadores assalariados.

É, desta época, ou mais precisamente, de 1º de Maio de 1943, o Decreto-Lei nº 5.452 que, aprovou a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT.

Igualmente, criou a legislação sindical, corporativista, atrelada ao Estado e, inspirada na Carta de Lavoro de Benito Mussolini.

Este processo de passagem para o capitalismo, fomentado por Getúlio Vargas, observado sob a ótica do social, permiti-nos inferir que houve uma consolidação e ampliação as diferenças regionais existentes no país, de forma muito particular, entre o nordeste e o sul.

Os conflitos no mundo rural, provocados pela instalação das agroindústrias, se tornaram lugar comum e, foram absorvidos como resíduos da sociedade rural, em decorrência do estado não ter se preocupado com a reforma agrária.

Consubstanciando esta análise, é que, Ianni (1976, p.159), ao comentar a ruptura do mundo comunitário da fazenda e a generalização das relações capitalistas de produção no meio rural, enfatiza que, enquanto proletário, o trabalhador rural se encontra prática e ideologicamente divorciado dos meios de produção, da fazenda, da casa-grande, da capela, do fazendeiro ou seus prepostos. O fazendeiro e seus prepostos são os outros.

Neste sentido, entendem-se como diferentes, quanto a direitos, deveres e ambições e, tem afrontado as suas visões de mundo e as suas necessidades básicas.

Outro aspecto muito importante e, decorrente da expansão da agroindústria foi o deslocamento de grandes contingentes populacionais do campo para a cidade, acelerando de forma descontrolada o processo de urbanização.

Este contexto sócio-econômico que, se consolidou a partir destas transformações capitalistas, gerou um desconforto generalizado no campo e, inflou a periferia das cidades de médio e grande porte brasileiras, em razão do forte processo de migração do campo para as cidades.

De outra forma, observando-se o processo de preparação do pós-guerra, por parte dos Estados Unidos da América do Norte e dos países aliados da Europa, um acontecimento em nível mundial deve ser lembrado, pois que, de forma indireta influenciou no setor saneamento: a conferência de Bretton Woods realizada nos Estados Unidos da América do Norte.

A conferência de Bretton Woods, realizada em 1944, foi um acontecimento histórico de grande relevância, na medida em que os Estados Unidos da América do Norte e os aliados europeus estabeleceram um sistema internacional de câmbio ancorado no dólar, este lastreado no ouro.

O dólar, portanto, passou a ser usado como moeda de referência para o intercâmbio internacional.

A conferência de Bretton Woods, por outro lado, trouxe para o cenário econômico mundial os organismos multilaterais de financiamentos que, passaram a investir em todos os continentes e, portanto, na América Latina e, muito particularmente no setor saneamento.

Estes organismos multilaterais concebidos com o fim precípua de financiamento foram: o Fundo Monetário Internacional – FMI e o Banco Internacional para Reconstrução Mundial – BIRD, qualificado também de Banco Mundial.

#### **4.1.2 - DO PERÍODO COMPREENDIDO ENTRE 1950 E 1960**

Terminado o grande conflito mundial e, concomitantemente, a ditadura sem hegemonia de cunho populista, o SESP, em razão do sucesso alcançado através das suas ações integradas de saneamento e saúde, na Amazônia e no vale do rio doce, foi instado a estender estas ações, com maior ênfase, para o nordeste e sudeste e, atingindo posteriormente, todo o país.

O modelo até então empregado pelo SESP era: em parceria com os municípios, projetar, construir e implantar os sistemas de abastecimento de água, devolvendo-os às prefeituras para a operação, manutenção e conseqüentes, gestão financeira, gestão da produção e gestão da operação.

Este modelo, entretanto, por uma série de razões, revelou-se inexitoso e carente nas etapas posteriores necessárias à sua consolidação.

Caracterizadamente municipalista, pois que, não invadia o espaço institucional dos municípios, este modelo, em sua essência, fomentava e fortalecia as políticas locais.

Tendo em vista, a problemática surgida com relação à operação, manutenção e gestão dos sistemas de abastecimento de água, por parte das prefeituras, a equipe técnica do SESP, formatou um novo modelo que, manteve a essência do anterior, enriquecendo-o, mas, passando a invadir de forma tênue o espaço institucional dos municípios.

Desta forma, em 1952, na cidade de Governador Valadares, no estado de Minas Gerais, era criado o Serviço Autônomo de Água e Esgoto – SAAE, autarquia municipal, órgão da administração indireta do município.

Este acontecimento histórico, a criação do primeiro SAAE, é uma referência em nível nacional no que diz respeito à concepção de um modelo de gestão para serviços de água e esgoto sanitário.

O SAAE tinha receita própria e autonomia administrativa para gerir os negócios de saneamento, isto é, o sistema de abastecimento de água e o sistema de esgoto sanitário, no espaço geopolítico do município.

Ao SESP, ancorado legalmente, por um convênio assinado com a prefeitura, cujo objeto era administrar o SAAE, competia dentre outras atribuições:

- a) Estudar, projetar e executar empreendimentos relativos à construção, ampliação ou melhoria de serviços de abastecimento de água e sistemas de esgotos;
- b) Promover a qualificação do pessoal técnico e de apoio necessário à gestão dos sistemas de abastecimento de água e esgotos sanitários;
- c) Desenvolver pesquisas que, possibilitassem a geração de tecnologias para operação e manutenção dos serviços de abastecimento de água e esgotos sanitários;
- d) Promover a alocação de recursos para as obras que se fizessem necessárias ao funcionamento dos sistemas de água e esgotos sanitários; e
- e) Manter como Diretor Geral do SAAE, um engenheiro do seu quadro de empregados com especialização em engenharia sanitária.

A grande inovação deste modelo que, continuou municipalista, foi o fato de desenvolver uma gestão compartilhada do SAAE na qual, a prefeitura não era um observador privilegiado, mas, sim um co-participante.

Igualmente, havia uma participação efetiva da sociedade civil que, mantinha representantes no Conselho Municipal de Engenharia Sanitária – CMES que, era constituído pelo Engenheiro Diretor do SAAE, Chefe do Posto de Saúde, Secretário Municipal de Saúde e representantes de associações de classe.

Ao CMES, competia, em linhas gerais, discutir e aprovar os planos de expansão do SAAE, projetos a serem implantados e ações que, direta ou indiretamente resultassem em impacto para a comunidade.

O CMES era, portanto, um órgão mediador das ações do SESP e do SAAE e, sua criação fazia parte da Lei Municipal de criação do SAAE.

O SESP cobrava 10% sobre a receita operacional do SAAE, a título de taxa de administração.

A receita auferida com este taxa, constituía um fundo que, era repassado para os SAAES na medida em que, havia necessidade de investimentos.

De outra forma, a partir da iniciativa do SESP, podemos observar o desenvolvimento neste período da história do saneamento no Brasil, de uma série de avanços tanto no aspecto tecnológico quanto no aspecto da busca de fontes de recursos para financiamentos da construção de sistemas de abastecimento de água e esgotos sanitários.

Com relação ao aspecto tecnológico, podemos destacar, no ano de 1953, ou mais precisamente, no dia 31 de outubro deste ano, a experiência do SESP que, iniciou após um longo tempo de pesquisa, a fluoretação das águas de abastecimento público no Brasil.

O SAAE da cidade de Baixo Guandu, no Estado do Espírito Santo, foi o escolhido para iniciar a fluoretação das águas de abastecimento público do Brasil.

Este processo de fluoretação, se nos apresentou o mais democrático e universalizador desta melhoria, pois que, com um custo extremamente baixo e desenvolvido ao longo do processo produtivo do sistema de abastecimento de água, atingia toda a população que usava este sistema.

Desta forma obtinha-se de maneira acessível a toda a população os benefícios da fluoretação, como por exemplo: a redução da cárie dental na população de zero a quatorze anos, como também se combatia a descalcificação dos adultos que, ocorre a partir dos trinta anos.

No campo de fontes de recursos para investimentos podemos destacar a iniciativa da criação do Fundo Rotativo para Saneamento, no ano de 1957, no âmbito da

Comissão do Vale do São Francisco que, beneficiou dezesseis cidades da área de atuação da comissão, nos estados de Minas Gerais e Bahia.

Este fundo decorreu da Lei nº 2.599, de 13 de Setembro de 1955 que, tinha como objeto, dispor sobre o Plano Geral de Aproveitamento Econômico do Vale do São Francisco.

Esta Lei previa em seu Artigo 1º, Parágrafo único, letra i, “in verbis”:

i) a urbanização das cidades e a construção de sistemas de abastecimento de água e remoção de dejetos das mesmas.

Igualmente, a Lei n 2.599, assegurava, em seu Art 8º, Parágrafo 4º, “in verbis”:

“Parágrafo 4º Para atender aos financiamentos a serem feitos pela comissão do vale do São Francisco serão previstas, nos programas relativos ao 2º e 3º quinquênios do Plano Geral, as necessárias dotações, às quais irão sendo incorporadas as amortizações e juros daqueles mesmos empréstimos concedidos, formando um fundo rotativo destinado a financiamentos da espécie em questão”.

No cenário internacional, mas, com repercussões na América Latina e conseqüentemente, no Brasil, era criado em Dezembro de 1959, o Inter-American Development Bank – BID.

#### **4.1.3 - DO PERÍODO COMPREENDIDO ENTRE 1960 E 1970**

No início da década de 1960, a Lei nº 3.750, de 11 de Abril de 1960, autorizou a transformação do então, Serviço Especial de Saúde Pública – SESP, em Fundação Serviço Especial de Saúde Pública, com os objetivos abaixo elencados:

- a) Organizar e operar serviços de saúde pública e assistência médico-hospitalar nas áreas do território nacional onde de desenvolvem ou venham a se desenvolver programas de valorização econômica, sempre que tais serviços não constem dos órgãos federais específicos;

- b) Estudar, projetar e executar empreendimentos relativos à construção, ampliação ou melhoria de serviços de abastecimento de água e sistemas de esgotos, sempre que não constem dos programas de órgãos federais específicos;
- c) Desenvolver um programa de educação sanitária nas localidades onde mantiver unidades sanitárias;
- d) Analisar, do ponto de vista técnico, e opinar sobre projetos e orçamentos relativos a serviços de abastecimento de água, a serem construídos com financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento ou Caixas Econômicas Federais nos termos da legislação em vigor;
- e) Coordenar, organizar e administrar, nos estados cujos governos o solicitarem, serviços destinados ao desenvolvimento de sua estrutura sanitária básica, inclusive no que se refere à promoção e controle da higiene industrial;
- f) Coordenar, organizar e administrar, mediante regime de acordo com as municipalidades interessadas, serviços de abastecimento de água e de esgotos;
- g) Colaborar com os órgãos técnicos do Ministério da saúde na resolução de problemas de sua competência;
- h) Realizar pesquisas, inquérito e estudos necessários ao desenvolvimento de suas atividades;
- i) Promover a difusão de conhecimentos técnicos ligados à saúde pública, através de edição de livros, revistas e outras publicações;
- j) Promover a formação e o treinamento de pessoal técnico e auxiliar necessário à execução de suas atividades; e
- k) Desenvolver programas em cooperação com os estados, o Distrito Federal, os territórios, visando a higienização dos bairros pobres e à solução de problemas de saúde pública.

Em que pese este fortalecimento institucional, a criada Fundação Serviço Especial de Saúde Pública, manteve os valores e crenças que, a nortearam, por ocasião da sua concepção, no ano de 1942, isto é, continuou a tratar o saneamento como um atendimento primário de saúde.

Em 1962, o DNOS passou por uma grande reformulação sendo transformado em Autarquia Federal o que, o fortaleceu política e institucionalmente.

Reportando-nos, por outro lado, ao espaço compreendido entre 1945 e 1964, conforme já descrito, este, representou politicamente um período de consolidação do populismo só que, desta feita, com um viés liberal-democrático.

As condições sócio-econômicas do país tornavam explícitas as mazelas sociais que, se acumularam ao longo do tempo, como por exemplo: as fortes desigualdades regionais, particularmente, entre o nordeste e o sul; a forte migração de contingentes populacionais do nordeste para o sul; grande tensão no campo; a instalação em massa das agroindústrias e, o conseqüente assalariamento e desemprego dos camponeses e a radicalização dos conflitos fundiários no nordeste.

Aquele substrato social era rico para o desencadeamento, por parte da burguesia capitalista com o respaldo do aparato militar de um golpe que, na ótica dos seus idealizadores seria um contraponto ao populismo liberal-democrático.

Entretanto, havia no país, uma sociedade civil com um certo grau de organização, uma classe operária com setores mais combativos, um grupo de intelectuais de alto nível e, também uma elite capitalista que, vislumbrava o mercado e, muito particularmente, o mercado financeiro.

A ditadura sem hegemonia que, se instalava no poder, representando parte da elite capitalista e com o respaldo explícito do aparato militar, precisava desenvolver como pressuposto de um futuro processo hegemônico, um processo de transformismo, traduzido pela cooptação de lideranças, intelectuais e às vezes até de grupos inteiros.

Neste contexto é que, através de uma revolução pelo alto, a ditadura militar em busca de legitimação, por parte da sociedade civil, procurou atender às postulações da elite capitalista e também parte das reivindicações da sociedade civil, foram implementadas as seguintes ações que, impactaram a sociedade civil:

- 1) Criado o Sistema Financeiro da Habitação – SFH, através da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964;
- 2) Criado o Banco Nacional da Habitação – BNH que, seria o gestor do SFH;
- 3) Foi promulgada a Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, chamada Lei da Reforma Bancária;

4) Foi promulgada a Lei nº 4.728, de 14 de Julho de 1965, chamada Lei do Mercado de Capitais; e

5) Foi promulgada a Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966 que, instituiu o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, formado por depósitos efetuados pelas empresas em nome de seus empregados, no valor equivalente a 8% (oito por cento) das remunerações que lhes são pagas ou devidas.

Por outro lado, as iniciativas que, já vinham sendo implementadas, com o fim específico de buscar fontes internas e externas de financiamento para o saneamento, começavam a dar resultados.

Desta forma é que, em 26 de Abril de 1965, o Governo Brasileiro, assinou um acordo com o Governo dos Estados Unidos da América do Norte no qual, o DNOS representou os interesses do Brasil e a US AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT-USAID os interesses americanos, sendo criado o Fundo Nacional de Financiamento para Abastecimento de Água.

Neste mesmo ano de 1965, em 18 de Agosto, através do Decreto nº 56.752, era criado o Grupo Executivo de Financiamento – GEF, com a finalidade específica de desenvolver a gestão do Fundo Nacional de Financiamento para Abastecimento de Água.

Do ponto de vista de financiamentos, este fundo, financiava 66% dos recursos investidos em obras de construção de sistemas de abastecimento de água sendo que, os 34% seriam alocados a fundo perdido pelos municípios beneficiados.

Os financiamentos às prefeituras, através do GEF, pressupunham as seguintes condições:

- a) Juros de 2% ao ano;
- b) Correção monetária; e
- c) Prazo de amortização de 20 (vinte anos)

Em 1966, ou mais precisamente, em 28 de Julho de 1966, o Governo Brasileiro, representado pelo Banco Central, assinou em Washington, nos Estados Unidos da América do Norte, o contrato de financiamento nº 82/SF-BR com o Banco Interamericano do Desenvolvimento – BID, para a operacionalização do Programa das

Pequenas Comunidades cujo, órgão gestor escolhido foi a Fundação Serviço Especial de Saúde Pública – Fundação SESP.

As pequenas comunidades eram definidas como sendo aquelas que tinham uma população entre 5.000 e 40.000 habitantes.

Este contrato de financiamento tinha exigências a serem cumpridas, como por exemplo:

- 1)Carência de quatro anos;
- 2)Prazo de amortização de 20(vinte) anos com desembolsos semestrais;
- 3)Juros de 2,25% ao ano, sobre os saldos devedores, além de 0,75% ao ano de comissão de serviços e 0,5% de comissão de compromisso, não havendo correção monetária; e
- 4)Elaboração de relatórios trimestrais físicos – financeiros que, mostrassem o avanço do programa.

Ancorada na disciplina financeira do modelo de gestão que havia implantado em 1952, o SAAE, a Fundação SESP cumpriu todo o contrato, mostrando não só a eficiência do modelo que implantara, como também que havia a viabilidade de se fazer saúde pública sem sacrifícios maiores a serem impostos às comunidades.

Com este contrato de financiamento, sob a gestão da Fundação SESP, foram beneficiadas noventa e uma comunidades brasileiras.

Enquanto gestor, à Fundação SESP, cabia a tarefa de formar a contra-partida nacional em nível federal a fundo perdido e, em nível local, sob variadas maneiras, de acordo com as exigências do organismo financiador.

Cada município beneficiado tinha como obrigação contratual, apresentar um projeto técnico que, era analisado e aprovado pela Fundação SESP e, um estudo de viabilidade técnico-econômico-financeira que, possibilitava o julgamento da sua capacidade de endividamento.

Outra iniciativa institucional na área de financiamentos foi criada e disponibilizada aos municípios quando da promulgação da Lei nº 52, de 18 de Novembro de 1966 que, instituiu o Fundo Rotativo de Água e Esgoto, no âmbito do DNOS.

Este Fundo beneficiava municípios com população entre 10.000(dez mil) e 40.000(quarenta mil) habitantes.

As condições de financiamento eram:

- 1)Parcela financiada: 75% do valor da obra;
- 2)Carência de 5 anos; e
- 3)Prazo de amortização de 30(trinta) anos.

Um outro fato que marcou a história do saneamento no Brasil foi a passagem das atividades ligadas a este setor da gestão urbana para o Ministério do Interior.

Este acontecimento histórico foi respaldado legalmente pelo Decreto – Lei nº 200, de 25 de Fevereiro de 1967 que, instituiu a reforma administrativa.

Por outro lado, no ano de 1967, em 16 de Agosto, o Decreto nº 61.160, concebia e implementava o Fundo de Financiamento para o Saneamento – FISANE, no âmbito do Ministério do Interior, o qual à época tinha a competência de gerir os negócios de saneamento do país.

Ainda no ano de 1967, em 26 de setembro, através da Lei nº 5.318, era estabelecida a Política Nacional de Saneamento e, criado o Conselho Nacional de Saneamento.

Esta medida procurava, realmente integrar as ações de saneamento que, se desenvolviam no país e, catalisa-las positivamente.

Neste sentido é que, Fonseca (1974, p.52), considera que, a criação do Conselho Nacional de Saneamento foi um fato marcante na história deste setor na medida em que, este conselho, tinha como finalidade precípua o exercício das atividades de planejamento, coordenação e controle da Política Nacional de Saneamento.

Este conselho, por outro lado, enquanto órgão colegiado, ficou constituído de um Conselho Pleno e de uma Comissão Diretora.

O Conselho Pleno era presidido pelo Ministro do Interior e, composto de representantes dos demais Ministérios e de outras entidades, representantes da sociedade civil organizada, como por exemplo: Associação Brasileira de Engenharia Sanitária, Associação Brasileira de Medicina, Associação Brasileira de Higiene,

Associação Brasileira de Municípios, como também representantes de associações comerciais e industriais.

A comissão Diretora constituía-se de dois representantes do Ministério do Interior, dois representantes do Ministério da Saúde e dois representantes do Ministério do Planejamento sendo que, a designação de seu presidente, competência do Ministro do Interior.

Como órgãos executores da Política Nacional de Saneamento foram determinados pelo Governo Federal, o Ministério do Interior e o Ministério da Saúde, este, através da Fundação SESP e DNERU e, aquele, pelo DNOS.

Observa-se que, esta Política Nacional de Saneamento, além de integrar as ações que se desenvolviam nacionalmente de forma pontual, imprimia a estas ações visibilidade, ao mesmo tempo em que, promovia uma gestão compartilhada dos negócios de saneamento do país.

E, como se pode inferir da concepção desta política nacional de saneamento, em que pese estarmos vivendo, no ano de 1967, em nível político, uma ditadura sem hegemonia, mesmo assim ainda não haviam sido fechados os canais de participação da sociedade civil.

Conseqüentemente, aqueles órgãos que desenvolviam modelos de gestão para o saneamento e, tinham experiências com execução de obras de sistemas de abastecimento de água e sistemas de esgotos sanitários, foram instados a compartilhar estas experiências.

Entretanto, a Lei nº 4.380, de 21 de Agosto de 1964, tinha como finalidade maior a implementação da indústria da construção civil e, a promoção do planejamento urbano, financiando a aquisição da casa própria e, de forma subjacente, as obras infraestruturais que se faziam necessárias nas quais, estavam inseridas as obras de saneamento.

Em que pese a existência de ações efetivas do governo federal, tanto através da Fundação SESP quanto do DNOS, voltadas para o setor saneamento, em razão da centralização das decisões no âmbito da cúpula dirigente, estas ações foram desmanteladas.

Os gestores urbanos locais, os municípios, para gerir os seus negócios infraestruturais passaram a se reportar ao Governo Federal após a implementação da reforma tributária de 1965.

Assim é que, BNH, órgão gestor do SFH, passou a orientar, disciplinar, fiscalizar e legislar sobre este sistema.

Os recursos programados viriam da poupança compulsória – FGTS, cadernetas de poupança, letras imobiliárias e recursos próprios dos agentes financeiros.

Por outro lado, o Governo Federal, por dispor de informações privilegiadas e, muito particularmente, a partir de um levantamento criterioso sobre as condições em que se encontrava o atendimento da população brasileira com relação a distribuição de água e esgotamento sanitário, motivado por um diagnóstico sobre o Saneamento Básico no Brasil, isto, no ano de 1968, resolveu tomar uma posição que, fosse ao encontro.

Este levantamento caracterizou como aspectos importantes levantados sobre o Saneamento Básico, água e esgoto, os elencados abaixo:

- a) Déficit em abastecimento de água superior a 50% e em Esgoto Sanitário superior a 70% da população urbana;
- b) Perspectiva de demanda crescente e oferta insuficiente dos serviços de água e esgotos, devido a tendência do crescimento do déficit face ao processo de urbanização;
- c) Falta de um planejamento sistemático no encaminhamento de soluções para o setor;
- d) Multiplicidade de órgãos atuando sem ação coordenada;
- e) Falta de fundamentação adequada na potencialidade de auto-sustentação do setor e no princípio de exploração industrial dos sistemas de água e esgoto;
- f) Sistemas deficitários com baixo índice de atendimento à demanda;
- g) Exploração dos serviços por entidades municipais carentes em sua grande maioria de recursos humanos, técnicos e financeiros;
- h) Visão estritamente local dos problemas de abastecimento de água e esgotos sanitários;

- i) Implantação de redes coletoras de esgotos sem a necessária consideração quanto ao seu adequado destino final com vistas ao controle da poluição hídrica;
- j) Recursos financeiros insuficientes com aplicações a fundo perdido de forma pulverizada; e
- k) Baixa ou nenhuma remuneração por parte dos usuários (tarifas irrealistas).

Respaldo neste diagnóstico, o Governo Federal, em 04 de Setembro de 1968, através da Portaria nº 273, do Ministério do Interior, promoveu a instituição do Sistema Financeiro do Saneamento – SFS do qual, o Banco Nacional da Habitação, foi designado órgão central, com competências definidas de disciplinar e estimular as atividades deste sistema.

O objetivo maior do Sistema Financeiro do Saneamento era integrar ações e recursos financeiros, para atender de forma permanente às necessidades do Brasil na área de saneamento.

Esta concepção, em que pese, prever a integração de ações e recursos na área de saneamento, equivocou-se, considerando como ações de saneamento o atendimento de áreas conurbadas com sistemas públicos de distribuição água e, de forma muito restrita, com sistemas de esgotos sanitários.

No escopo destas ações voltadas para o saneamento, não foram previstas ações relativas ao acondicionamento, transporte, coleta e tratamento e/ou destino final de resíduos sólidos, domésticos e industriais, sistemas de micro e macro drenagem.

Este erro de concepção induziu de forma subjacente, um conceito de saneamento básico que, passou a ser divulgado e aceito pelos neófitos: saneamento básico referia-se a ações voltadas para o atendimento de comunidades com sistemas públicos de abastecimento de água e sistemas públicos de esgotos sanitários.

Igualmente, deixou fora de suas competências o tratamento das questões de saneamento no meio rural brasileiro.

Contudo, com todas estas falhas conceituais, o Sistema Financeiro do Saneamento, conseguiu crescer e, atingir um nível de atendimento muito bom, em termos quantitativos.

Desta forma, é que em 13 de Outubro de 1969, foi promulgado o Decreto-Lei nº 949 que, dispunha sobre as aplicações de recursos do BNH nas operações de financiamento do saneamento.

Este Decreto – Lei autorizou o BNH, a aplicar, além dos seus recursos próprios, os recursos oriundos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, nas operações de financiamento destinadas à implantação ou melhorias de sistemas públicos de abastecimento de água e sistemas públicos de esgotos sanitários que, tivessem como objetivo o controle da poluição.

Do ponto de vista de institucionalização do setor saneamento, ainda em 1969, no dia 1º de Outubro, a Fundação Serviço Especial de Saúde Pública era transformada em Fundação Serviços de Saúde Pública, através do Decreto Lei nº 904 que, em seu Artigo 1º, assim explicitava a sua finalidade: promover, coordenar e, supletivamente, executar atividades de prevenção e controle de doenças, no território nacional.

Este Decreto Lei, isto é, o Decreto Lei nº 904, só foi regulamentado em 27 de Agosto de 1975, através do Decreto nº 76.165 que, concomitantemente aprovou o regulamento da Fundação Serviços de Saúde Pública.

No aspecto tecnológico, a década de 1960, representou um avanço nas questões relativas ao tratamento das águas de abastecimento.

A equipe de pesquisas da Fundação SESP, no V Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária, realizado na cidade do Recife, em 1969, apresentou um trabalho que, abordava o funcionamento dos clarificadores de contato e/ou filtros de fluxo ascendente ou filtros russos.

Assim é que, em 1970, foi construído e monitorado o funcionamento do primeiro filtro de fluxo ascendente do Brasil, na cidade de Colatina, no Estado do Espírito Santo, pela equipe de pesquisadores da Fundação SESP, coordenada pelo Engenheiro Bernardo Schnitzer Grinplastch.

No aspecto de expansão do atendimento dos serviços de água e esgoto e, considerando ser exitosa a experiência brasileira no processo de equacionamento das variáveis envolvidas nos problemas do abastecimento de água e do esgotamento sanitário, em nível nacional, a partir da institucionalização do SFS, o BNH, no XII Congresso Interamericano de Engenharia Sanitária, realizado em Caracas, em agosto

de 1970, apresentou um trabalho cujo título foi: O problema de água e Esgoto – Equacionamento em nível nacional.

O objetivo deste trabalho foi sem dúvida, tornar internacional a experiência brasileira no campo da resolução dos problemas inerentes à implantação de sistemas públicos de abastecimento de água e sistemas de esgotos sanitários.

Por outro lado, em razão da forte demanda ocorrida, motivada pela execução dos programas de abastecimento de água que, se respaldavam no Sistema Financeiro do Saneamento e com base, nas pesquisas e estudos desenvolvidos, foi possível se tentar equacionar as variáveis influentes nos problemas do saneamento básico, entendido como ações voltadas para sistemas de água e esgotos, e aperfeiçoar os mecanismos operacionais do SFS, de forma a possibilitar a formulação de um plano de abrangência nacional que, possibilitasse um atendimento massificado aos municípios brasileiros tanto em sistemas de abastecimento de água quanto em sistemas de esgotos sanitários.

#### **4.1.4 - DO PERÍODO COMPREENDIDO ENTRE 1970 E 1980**

Este plano que, conforme comentado anteriormente, foi concebido a partir da demanda gerada pelo atendimento desenvolvido pelo Sistema Financeiro do Saneamento – SFS, chamou-se Plano Nacional de Saneamento – PLANASA.

A concepção e implantação do PLANASA ocorreu no ano de 1971, no mês de Abril.

O PLANASA, portanto, foi concebido como um plano de abrangência nacional e, nunca como uma política nacional de saneamento, isto, pelo fato, de não ser constituído por ações que, fossem legitimadas pela sociedade e, dotadas de uma ideologia cujo, princípio doutrinário caracterizasse uma proeminência da vontade popular sobre a vontade restrita da classe dominante.

O PLANASA tinha respaldo legal, mas, não dispunha de legitimidade, pois que, era fruto de uma revolução passiva que, se desenrolava no Brasil.

È, neste sentido, que aponta Gramsci (1996, p.53) que, ao explicitar o conceito de hegemonia, considera que, numa relação hegemônica, há uma prevalência da vontade

geral sobre a vontade singular, isto é, há uma proeminência do interesse comum sobre o interesse privado.

Para Gramsci, a política é conceituada como “catarse”, isto é, como um momento em que se passa do nível egoístico-passional, dos interesses corporativos, ao nível ético-político, isto é, aquele nível onde efetivamente têm lugar relações de hegemonia e, onde prepondera o interesse universal (ou universalização) sobre o interesse meramente privado.

De outra forma, se nos detivermos no cenário político do país que, antecedeu ao PLANASA, ali vamos observar fatos lamentáveis e que, mancharam a memória dos brasileiros.

De forma muito especial, o ano de 1968, se observado com mais atenção, vamos encontrar um mundo em turbulência política: o maio de 1968-Francês, as revoltas estudantis e dos negros nos Estados Unidos, os guardas vermelhos na China, a guerra do Vietnã e a primavera de Praga.

No Brasil, em particular, vivíamos uma situação de exceção na qual, fatos dos mais graves aconteceram, como por exemplo: a invasão da Universidade de Brasília, a depredação do prédio da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da USP e por fim, a edição do Ato Institucional nº 5, em 13 de Dezembro de 1968 que, violentava a sociedade brasileira retirando-lhe a garantia do hábeas corpus em casos de crimes contra a segurança nacional e ao mesmo tempo, transferia para tribunais militares o julgamento dos crimes políticos.

Neste sentido é que aponta, Cardoso (2001, p.153), ao se referir a este período da história brasileira, ressaltando que, já no decorrer do ano de 1968, com uma visibilidade maior a partir do AI-5, é possível perceber a montagem de uma estratégia de implantação do terror por parte do Estado, tendo como marco referencial o endurecimento político-militar do Governo do Presidente Costa e Silva e, da prevalência cada vez maior da linha dura no interior do aparelho do Estado.

Ainda, Cardoso (2001), enfatiza que, o processo de montagem do aparelho repressivo e a estratégia de implantação do Estado-coerção, no Brasil, podem ser referenciados pelos seguintes acontecimentos:

- 1)A presença de uma doutrina de segurança nacional que já vinha sendo desenvolvida há anos pela Escola Superior de Guerra e que, sofre um ponto de inflexão importante com a definição da guerra de subversão interna, que abrange a guerra insurrecional e a guerra revolucionária;
- 2)O surgimento do Serviço Nacional de Informações (SNI), em 1964, como a primeira criação legal da Doutrina de Segurança Nacional; e
- 3)Os decretos – leis secretos de 1971, cujos textos não seriam divulgados em qualquer publicação oficial, espaço da total arbitrariedade, em que se desconhece a lei por meio da qual é efetuada a prisão.

Por outro lado, reportando-nos aos aspectos econômicos que antecederam ao PLANASA, em que pese esta singularidade no campo político-institucional, passou-se a viver no país, do ponto de vista econômico, um período rico em financiamentos externos que, privilegiavam as grandes obras de infraestrutura urbana e dentre estas, as relativas à construção de sistemas públicos de abastecimento de água e de esgoto sanitário.

Este período econômico, muito particular, entrou para a história, como o “milagre” e, se desenvolveu entre meados do ano de 1967 até o ano de 1973.

Para Bresser Pereira (1998, p.107), “o milagre” de 1967 –1973, é um processo de sobreacumulação apoiado em endividamento externo. A crise do petróleo, com a multiplicação do seu preço acelera o processo de endividamento externo do país e a taxa de inflação, ao mesmo tempo em que leva o Estado a tomar uma série de medidas de caráter monetário principalmente para conter a demanda agregada.

Continua Bresser Pereira (1998), afirmando que, no Brasil, a partir de 1964, todas as tentativas foram no sentido de se montar um sistema privado de financiamento da acumulação, mas afinal, esse sistema acabou sendo fundamentalmente público. Para isso uma série de fundos de poupança forçada foi criada – PIS, PASEP, FGTS etc.

Tais fundos, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e do Banco Nacional da Habitação, foram repassados para o setor privado ou utilizados para o investimento das empresas estatais.

Nesta mesma direção, aponta Serra (1982, p.90), ao se referir à retomada do investimento governamental em 1967 e da construção civil residencial (1968), possibilitada, respectivamente, pela melhora das condições de financiamento público e pelo fortalecimento do Banco Nacional da Habitação. De igual forma, teve grande relevância a retomada dos investimentos das empresas públicas, sobretudo na área de hidrelétricas, graças, em parte à política de preços do setor e ao melhor acesso ao financiamento externo.

Neste contexto institucional e político, característico de um Estado – coerção, não havia clima para uma participação efetiva da sociedade civil em decisões que afetassem os seus destinos e, desta forma, as decisões eram tomadas por um grupo minoritário que fazia parte da cúpula que, geria o saneamento do país.

Não se preocupou, este grupo, em observar o que havia no Brasil no campo do saneamento e, instituições que, até então, desenvolviam pesquisas e aprimoravam modelos de gestão para o saneamento foram defenestradas do meio e/ou foram desestabilizadas.

Por outro lado, os antecedentes do PLANASA, com relação aos aspectos demográficos mostram, como já afirmado neste estudo, uma forte migração do campo para a periferia dos grandes centros.

Basta que, observemos o processo de urbanização no Brasil, conforme disposto na Tabela nº 1.

**TABELA nº 1 – PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL**

POPULAÇÃO	1940	1950	1960	1970
URBANA	33%	36%	45%	56%
RURAL	67%	64%	55%	44%

Fonte: IBGE

Por outro lado, a situação levantada pelo Ministério do Interior com relação à situação do Saneamento básico, ou seja, com relação à população urbana atendida

com sistemas públicos de abastecimento de água e sistemas públicos de esgotos sanitários, em 1968, era a disposta na Tabela nº 2.

**TABELA Nº 2: SITUAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL EM 1968**

	<b>POPULAÇÃO URBANA ATENDIDA (%)</b>
<b>ABASTECIMENTO DE ÁGUA</b>	40
<b>SISTEMA DE ESGOTO SANITÁRIO</b>	10

Fonte: Bezerra, Luiz Martius de Holanda. Análise e perspectivas do saneamento básico. Anais do 12º Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária. Balneário Camboriú, 1983.

Neste contexto, conforme, enfatiza Bezerra (1983, p.3), as causas determinantes para a concepção do PLANASA que, foi instituído em Abril de 1971, foram:

- a)Inexistência de mecanismos financeiros adequados;
- b)Multiplicidade de órgãos atuando no setor saneamento;
- c)Sistemas administrados por órgãos sem estrutura empresarial;
- d)Carência de recursos técnicos e humanos;
- e)Sistemas não integrados; e
- f)Déficit crescente nas grandes áreas metropolitanas.

Os objetivos permanentes do PLANASA eram:

- 1)Eliminar o déficit de atendimento em água e esgoto;
- 2)Promover a auto-sustentação financeira do setor de saneamento básico;
- 3)Adequar as tarifas às reais possibilidades dos usuários dos sistemas de água e esgotos;
- 4)Catalisar positivamente o desenvolvimento das companhias estaduais de saneamento; e
- 5)Desenvolver pesquisas na área de tecnologia de saneamento;

O mecanismo operacional do PLANASA era constituído dos seguintes órgãos:

a) **Órgão Central:** BNH;

b) **Governos dos Estados:** responsáveis pela constituição e controle acionário das Companhias Estaduais de Saneamento e, constituição dos respectivos Fundos de Financiamento para Água e Esgotos (F. A. E);

c) **Agentes Financeiros e órgãos gestores dos F. A. E:** os bancos estaduais;

d) **Companhias Estaduais de Saneamento:** agentes promotores e mutuários finais;

e) **Órgãos técnicos:** análise de projetos e fiscalização de obras; e

f) **Iniciativa privada:** empresas projetistas e empreiteiras.

O mecanismo financeiro do PLANASA compunha-se de:

## **FONTES DE FINANCIAMENTO**

1) BNH, através de recursos próprios e recursos internos e externos captados; e

2) Governos Estaduais, através dos fundos de Financiamento para Água e Esgotos (FAE): recursos próprios e recursos de origem interna e externa captados e repassados pelo BNH.

## **FONTES DE INVESTIMENTO A FUNDO PERDIDO**

### **I – GOVERNOS MUNICIPAIS**

a - recursos próprios orçamentários

### **II – GOVERNO FEDERAL**

a - contribuição através de recursos orçamentários

O mecanismo utilizado pelo PLANASA, enquanto representante do Governo Federal, para conseguir a concessão para a exploração dos sistemas de abastecimento de água, pelo espaço de trinta anos, consistia de: para receber financiamentos para aplicação em construção e/ou melhorias nos sistemas de abastecimento de água ou sistemas de esgotos sanitários, os municípios deveriam transferir estes sistemas para as companhias estaduais de saneamento.

Caso não procedessem desta forma, os municípios, não teriam acesso aos mecanismos de financiamento existentes e, conseqüentemente, ficariam privados de prestarem estes serviços públicos essenciais aos munícipes.

O PLANASA, embora não fosse legitimado e aceito pelo poder concedente, o município, apresentou uma evolução considerável no período de 1970 a 1980, particularmente, em termos quantitativos.

Observando-se a Tabela nº 3, sem dúvida, podemos apreender este avanço.

No caso do atendimento da população com sistemas de abastecimento de água, observamos ser de 20(vinte) milhões de habitantes em 1970, passando para 65(sessenta e cinco milhões) em 1980.

Em termos de percentuais de atendimento da população urbana, em 1970 tínhamos 40% de atendimento ao passo que, em 1980 este percentual dobrou passando para 81%.

No que se refere ao atendimento com sistemas de esgotos sanitários houve um progresso significativo, passando a população atendida de 11(onze) milhões de habitantes para 25(vinte e cinco) milhões.

Em termos de percentual da população urbana beneficiada houve salto quantitativo de 22(vinte e dois)% para 31(trinta e um)%.

**TABELA Nº3 – EVOLUÇÃO DO PLANASA NO PERÍODO 1970-1980**

ANO	POPULAÇÃO ATENDIDA (milhões de habitantes)			
	ÁGUA	% DA POPULAÇÃO URBANA	ESGOTO	%DA POPULAÇÃO URBANA
1970	20	40	11	22
1980	65	81	25	31

**Fonte:** Ministério do Interior – BNH – Desenvolvimento do PLANASA - 1983

#### **4.1.5 - DO PERÍODO COMPREENDIDO ENTRE 1980 E 1990**

A década de 1980 foi eleita pela Organização das Nações Unidas – ONU, como a Década Internacional da Água Potável e do Saneamento Ambiental.

Neste sentido, o então, Ministro do Interior, Mario David Andeazza, através da Portaria nº 140, de 24 de Setembro de 1981, estabeleceu como metas do PLANASA para o período de 1981 a 1990:

- a) Atender a pelo menos 90%(noventa por cento) da população urbana com serviços de abastecimento de água; e
- b) Atender a pelo menos 65%(sessenta e cinco por cento) da população urbana com serviços adequados de esgotos sanitários

Por outro lado, esta Portaria, em apoio às metas fixadas, estabeleceu alguns aspectos a serem observados, dentre os quais podemos destacar:

- a) As programações voltadas para o atendimento às cidades médias e comunidades de pequeno porte, inclusive as localizadas no meio rural, deverão

ser dinamizadas e conjugadas com o desenvolvimento de outros programas ligados aos setores que favoreçam a permanência do homem nos centros menores. Neste sentido, deverá ser observado que, pelo menos, 70% das localidades beneficiadas com abastecimento de água, possuam população inferior a 5.000 habitantes;

b) A necessidade de proteção dos mananciais de abastecimento de água, principalmente contra poluição e ocupação predatória;

c) Nas programações de sistemas de esgotos sanitários deverão ser conferidas prioridades às cidades integrantes de bacias hidrográficas cujos problemas de poluição estejam sendo danosos ao meio ambiente, principalmente às águas utilizáveis para abastecimento público;

d) Deverá ser conferida preferência aos empreendimentos que não conduzam à elevação dos níveis tarifários, além de limites compatíveis com o poder aquisitivo dos usuários de menor renda;

e) As ações executivas, no âmbito de cada estado, na consecução das metas fixadas, deverão concentrar-se em procedimentos de economias de escala, através, principalmente, da racionalização de métodos operacionais, de soluções integradas e de padronização de projetos, materiais e equipamentos, visando à redução de custos e ganhos de produtividade em geral;

f) A administração integrada do conjunto de sistemas de saneamento básico, a cargo de cada companhia estadual de saneamento básico, deverá ser levada a efeito segundo princípios gerenciais que garantam uma eficiente prestação de serviços em cada núcleo urbano, segundo prioridades que devem ser conferidas à melhoria dos níveis de operação, manutenção e administração dos serviços implantados;

g) Os sistemas de saneamento básico deverão ter execução programada por etapas, em função das disponibilidades financeiras e tendo em vista a antecipação de benefícios às populações usuárias;

h) A ampliação de sistemas de abastecimento de água deverá aguardar conformidade com programas de redução de perdas e desperdícios de água; e

i) Ênfase especial deverá ser conferida à promoção de pesquisas tecnológicas e ao desenvolvimento institucional das companhias estaduais de saneamento básico, tendo em vista a obtenção de menores níveis tarifários.

A fonte de recursos para atender às metas programadas continuavam a ser provenientes do mecanismo financeiro concebido para financiar o PLANASA e, conseqüentemente, tendo como fontes financiadoras, O BNH, os Governos Estaduais através do FAE e, os Governos Federal e Municipal com recursos a fundo perdido.

A doutrina do PLANASA, entretanto, continuava a mesma, ou seja, para ser beneficiado com investimentos que, viabilizassem a construção e/ou ampliações de sistemas públicos de abastecimento água e sistemas esgotos sanitários, o município teria que, permitir a invasão do seu espaço institucional e, conceder por 30(trinta) anos a exploração destes serviços às Companhias Estaduais de Saneamento Básico – CEBS.

Esta prática, bem compatível com o modelo de Estado-coerção, criava no âmbito do país, dois tipos de cidadãos: o cidadão incluído e/ou de primeira classe, com direito a ser abastecido com sistemas públicos de água e, eventualmente, com sistemas de esgotos sanitários. E, o cidadão excluído e/ou de segunda classe que, era privado deste atendimento primário de saúde e, conseqüentemente, contribuía para a ocupação dos leitos hospitalares disponíveis.

Por outro lado, nesta década, tanto do ponto vista político quanto do ponto de vista econômico, o Brasil passava por transformações muito relevantes e, que tiveram uma significativa influência sobre os destinos do PLANASA.

Sob o aspecto político, a Lei nº 6.683, de 28 de Agosto de 1979 que, ficou conhecida como a Lei da Anistia, iniciava a abertura política e, flexibilizava a participação política da sociedade civil organizada.

Do ponto de vista econômico, o país vivia uma crise sem precedentes em sua história que, conforme enfatiza Conceição (1987, p.155), esta crise teve seu início em meados da década de 1970 e, tratava-se de uma crise global do sistema, afetando-o também em suas dimensões sociais, políticas e institucionais.

Esta multiplicidade de dimensões envolvidas deve-se não só ao esgotamento da última fase de prosperidade do ciclo de acumulação de capital da economia brasileira – o milagre do período 1967 – 1973 – mas, particularmente, à crise econômica mundial que, vinha afetando as principais economias desenvolvidas desde a década de 1960.

De outra forma, sob a perspectiva da abertura política que se processava no país, os aparelhos privados de hegemonia que, constituem a essência da sociedade civil, foram fortalecidos e, os excluídos do PLANASA puderam se organizar e, reivindicar de forma mais consistente o acesso às fontes de financiamento existentes.

Assim, no ano de 1984, ou mais precisamente, em 06 de Outubro de 1984, era concebida a Associação Nacional dos Serviços Autônomos Municipais de Água e Esgoto - ASSEMAE que, enquanto aparelho privado de hegemonia, passou a representar os interesses dos SAAES e SAMAES que, até então, não participavam das fontes de financiamento.

Ainda no ano de 1984, no dia 27 de Dezembro, como uma forma de fortalecer e defender o modelo de gestão desenvolvido pelas Companhias Estaduais de Saneamento Básico, igualmente, à maneira da criação da ASSEMAE era constituído um outro aparelho privado de hegemonia – a Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais – AESBE - que, congregava todas as Companhias Estaduais de Saneamento Básico.

Em que pese, estas manifestações saudáveis da sociedade civil que passaram a fazer parte do cotidiano da sociedade brasileira, esta situação de abertura política que se processava no país e a crise econômica dos anos 1980, criaram um contexto muito particular que, catalisou positivamente o declínio da atuação do BNH, mormente, nas suas ações voltadas para o saneamento.

Este declínio ficou muito claro e, atingiu o seu ponto de inflexão, quando da criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano – MDU, no ano de 1985.

O MDU, criado no Governo do Presidente José Sarney, através do Decreto nº 91.145, de 15 de Março de 1985, passou a ter sob seu comando direto o DNOS, o BNH, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU, a Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA e a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos - EBTU.

Os objetivos deste ministério eram, dentre outros, formular e desenvolver políticas que, atendessem às áreas de habitação, saneamento, meio ambiente e desenvolvimento urbano.

Após a criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano, as reivindicações dos serviços autônomos de água e esgoto, pelo acesso às fontes de financiamento, através da ASSEMAE, continuavam a impactar a estrutura do PLANASA, buscando a promoção do resgate da cidadania plena e, a não exclusão dos serviços autônomos das fontes de financiamento do setor.

Desta forma, através da Resolução da Diretoria nº 51/85, de 22 de Outubro de 1985, o Banco Nacional da Habitação, regulamentou a participação dos órgãos autônomos municipais e das companhias intermunicipais ou regionais de saneamento básico no PLANASA e, estabeleceu condições para financiamentos dos respectivos sistemas de abastecimento de água e de esgotos sanitários, geridos por estes órgãos.

Desta maneira, a ASSEMAE, foi uma das organizações protagonistas de um acontecimento histórico que, é considerado um marco referencial para a história do saneamento do país: a assinatura do primeiro contrato de financiamento com municípios que, não aderiram ao PLANASA.

Este contrato, no valor Cz\$ 14.000.000,00(quatorze milhões de cruzados), foi assinado entre o BNH e o município de Juiz de Fora, no Estado de Minas Gerais, no dia 24 de setembro de 1986.

Este acontecimento histórico – o primeiro financiamento para um município fora do PLANASA – impactou este plano tanto do ponto de vista político quanto do ponto de vista institucional.

Por outro lado, a crise econômica que havia se instalado no país, restringia os financiamentos para o PLANASA e, conseqüentemente, inviabilizava a expansão dos sistemas que faziam parte do sistema.

Este contexto fez com que, em 21 de Novembro de 1986, através da Lei nº 2.291, fosse extinto o BNH.

O Artigo 1º, da Lei nº2.291, assim preceitua, “in verbis”:

“Art. 1º - É extinto o Banco Nacional da Habitação – BNH, empresa pública de que trata a Lei número 5.762, de 14 de dezembro de 1971, por incorporação à Caixa Econômica Federal – CEF.

Parágrafo 1º - A CEF sucede ao BNH em todos os seus direitos e obrigações, inclusive:

c) na coordenação e execução do Plano Nacional de Habitação Popular – PLANHAP e do Plano Nacional de Saneamento – PLANASA, observadas as diretrizes fixadas pelo Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente “.

Nesta caminhada pós-BNH e, sob a gestão da Caixa Econômica Federal, como também, pelo fato da carência de recursos financeiros no mercado, o PLANASA, no período de 1987 – 1990, passou a ser questionado com relação a sua eficácia de gestão.

Este período, 1987 – 1990, também é marcado por três acontecimentos singulares que, impactaram a vida das nações latino-americanas e de forma muito particular, o setor saneamento.

O primeiro acontecimento que teve repercussão direta no setor saneamento foi o “Encontro Consultivo de Gerentes de Serviços de Abastecimento de Água e Saneamento da América Latina”, realizado em Washington, no período de 10 a 12 de maio de 1989.

Deste encontro participaram representantes da Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, México e Peru que, apresentaram os modelos utilizados em seus países para a gestão dos negócios de saneamento.

O Brasil foi representado neste encontro pelo Engenheiro Mendonça Pires, Adjunto do Diretor de Saneamento e Desenvolvimento Urbano da Caixa Econômica Federal que, apresentou o trabalho: “O setor de saneamento básico no Brasil: sua situação face às metas do Decênio internacional da água potável e do saneamento”.

Os organizadores deste encontro foram a Organização Pan-americana da Saúde – OPAS, o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD e o Banco Interamericano do Desenvolvimento – BID.

Participaram também, deste evento, os seguintes organismos internacionais de financiamento e órgãos multilaterais de cooperação: Banco GTZ (Alemanha), CEPALC (Chile), UNICEF (Nova York), PNUD (Programa das Nações unidas para o Desenvolvimento), USAID e Organização Mundial da Saúde – OMS.

Este encontro possibilitou àqueles que dele participaram, terem uma noção precisa do que ocorria no setor saneamento das nações ali representadas e, de fatos peculiares e inerentes às questões econômicas e sociais destas nações.

Em síntese, os objetivos deste encontro foram:

- 1) Analisar o desenvolvimento do Decênio Internacional do Abastecimento de Água Potável e Saneamento, os avanços e limitações encontradas;
- 2) Recomendar estratégias para melhorar o desempenho do setor em nível de cada país, visando acelerar as atividades tendentes a possibilitar o aumento dos índices de atendimento e da qualidade dos serviços durante os anos 90, tendo em vista alcançar-se saúde para todos até o ano 2000; e
- 3) Recomendar estratégias para melhorar as ações de apoio e colaboração requeridas, a partir de 1990, entre países e as entidades de apoio externo, a fim de favorecer a meta de atendimento integral dos serviços de água e de esgoto sanitário.

O segundo acontecimento que, ocorreu igualmente em Washington, em novembro de 1989 e, reuniu funcionários de alto escalão do Governo dos Estados Unidos da América do Norte e dos organismos multilaterais de financiamento – FMI, Bird e BID – tratou da análise das reformas econômicas que, à época, se processavam nos países latino-americanos.

Este evento, que ficou conhecido como “Consenso de Washington”, foi promovido pelo Institute for International Economics e teve como título: “Latin American Adjustment: how much has happened?”.

A análise econômica que se processou no Consenso de Washington abrangeu dez áreas prioritárias:

- 1)Disciplina fiscal;
- 2)Priorização dos gastos públicos;
- 3)Reforma tributária;
- 4) Liberalização financeira;
- 5)Regime cambial;
- 6)Liberalização comercial;
- 7)Investimento direto estrangeiro;
- 8) privatização;
- 9)Desregulação; e
- 10)Propriedade intelectual.

Conforme enfatiza, Nogueira Batista (1994, p.119), as propostas do consenso de Washington nas dez áreas prioritárias a que se dedicou, convergem para dois objetivos básicos: por um lado, a drástica redução do Estado e a corrosão do conceito de Nação e, por outro lado, o máximo de abertura à importação de bens e serviços e á entrada de capitais de risco.

Estes dois objetivos, evidentemente, foram concebidos no sentido de promover a soberania absoluta do mercado auto-regulável nas relações econômicas tanto internas quanto externas.

Por outro lado, em razão da abertura irrestrita do país para bens e serviços e, da inexistência de recursos para investimentos no setor saneamento, no fim da década de 1980, as idéias voltadas para as concessões privadas dos sistemas de água e esgoto sanitário frutificaram e, passaram a fazer parte do cotidiano das discussões do futuro do saneamento no Brasil.

O terceiro acontecimento foi o grande passo dado no sentido de consolidar a abertura democrática que se processava no país que, culminou com a realização de eleições gerais em novembro de 1989, resultando na eleição do Presidente Fernando Collor de Melo.

#### 4.1.6 - DO PERÍODO COMPREENDIDO ENTRE 1990 E 2002

No início da década de 1990, em que pese a extinção do Banco Nacional da Habitação – BNH, ocorrida em meados da década anterior, ou mais precisamente, em 21 de Novembro de 1986 e, a crise econômica que permeou todos os anos da década de 1980, as Companhias Estaduais de Saneamento Básico – CESBS, conseguiram uma expansão considerável do ponto de vista quantitativo.

Da população brasileira em 1992, 101,6 milhões de habitantes eram abastecidos com água o que, correspondia a 66,7% da população do país ou 86,32% da população urbana, sendo que, 78,6% deste universo populacional era atendido pelas empresas de saneamento e 21,4% por sistemas autônomos, SAAES e SAMAES e, pelas prefeituras municipais (Medeiros da Silva, 1994, p.20).

Este quadro animador do ponto de vista da população abastecida com sistemas públicos de abastecimento de água, não era o mesmo, quando se tratava do atendimento com sistemas públicos de esgotos sanitários.

Na esteira desta consideração, é que Medeiros da Silva (1994, p.21), demonstra a sua preocupação, enquanto sanitarista, ao observar que, a cobertura da população brasileira com sistemas de esgotos sanitários, neste mesmo período, isto é, desde o início do PLANASA até 1992, representava somente 30,89% da população total do país o que correspondia a 39,94% da população urbana.

Deste percentual de atendimento às regiões urbanas, com sistemas de esgotos sanitários, por outro lado, 27,64% correspondiam a sedes de municípios e 4,73 % a sedes de distritos.

Entretanto se, de outra forma, observarmos o contexto político do início da década de 1990, podemos inferir que, a eleição do Presidente Fernando Collor de Melo, no ano de 1989, em que pese a sua ancora legal e democrática, como também a sua legitimação popular decorrente do processo democrático em que se desenvolveu, resultou em um momento político conturbado e, singular, no sentido em que criou um ambiente não harmônico entre os poderes da república.

O Presidente eleito – Fernando Collor de Melo - envidou todos os esforços, no sentido de que, o ideário do Consenso de Washington fosse implementado de forma

explícita e, esta implementação, atingiu um ponto de inflexão na medida em que, mexeu com a soberania nacional.

Nesta direção, sem nenhuma opacidade, aponta Nogueira Batista (1994, p.100), ao tecer considerações sobre o pano de fundo da mensagem neoliberal que, se espalhou nas elites, política e intelectual, brasileiras e que, desencadeou um processo de cooptação de lideranças políticas e intelectuais significativas da sociedade do país.

Este processo de cooptação, partindo dos Estados Unidos da América, ou mais precisamente, da gestão do Presidente Ronald Regan que, se iniciou em 04 de Novembro de 1980, foi ancorado na mensagem que vinha sendo transmitida com muita competência e significativos recursos, humanos e financeiros, através dos organismos multilaterais de financiamento, FMI, BID e BIRD e, do próprio Governo Americano.

Ainda, Nogueira Batista (1994, p. 101), assevera que, a prova material desse processo de cooptação das elites, política e intelectual, brasileiras foi o documento publicado em agosto de 1990, pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP, cujo título foi: “Livre para crescer – proposta para um Brasil moderno”, no qual esta entidade sugere a adoção de agenda de reformas simplesmente idênticas à proposta pelo Consenso de Washington.

Surgia, portanto, no Brasil, a possibilidade concreta do mercado exercer as ações de regulador e catalisador das demandas econômicas e sociais do país e, muito particularmente, daquelas demandas que importavam na geração de bens e serviços.

A redução do tamanho do Estado era pregada de forma intensiva e, uma forte campanha na mídia sugeria a substituição do Estado, enquanto executou de ações relativas ao desenvolvimento do país e, muito particularmente no setor saneamento.

O papel de defesa da indústria instalada no país era delegado aos investidores americanos e europeus e, não aos empresários nacionais, através da política de substituição das importações.

Na esteira desta política de substituição de importações e da abertura do mercado nacional é que, o Presidente Fernando Collor de Melo, aceitou de forma tácita a proposta do Grupo dos 7 - Grupo dos sete países mais ricos do mundo (Estados Unidos da América, Canadá, França, Alemanha, Reino Unido, Itália e Japão) - a qual, previa

que o BIRD realizasse um estudo para cogestão internacional da Amazônia (Nogueira Batista, 1994, p.105).

Este estudo só não foi desenvolvido em razão do alto investimento que representava para o BIRD.

No que diz respeito ao saneamento, água e esgotos sanitários, observou-se uma série de mudanças institucionais, mas, todas sem vislumbrar uma luz para a resolução da forte crise financeira que se abatia sobre o setor desde a década anterior e, conseqüentemente, não resolviam o problema dos investimentos que se faziam necessários.

Desta forma foi editada a Lei nº 8.028, de 12 de Abril de 1990 que, dispunha sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e, dava outras providências.

Esta Lei nº 8.028, em seu Capítulo II – DOS MINISTÉRIOS, Artigo 17, ITEM XII, criou o Ministério da Ação Social.

Esta mesma Lei 8.028, em sua SEÇÃO II – Dos Ministérios Cíveis, em seu Artigo 19, item IX – MINISTÉRIO DA AÇÃO SOCIAL, explicitava as áreas de atuação deste Ministério, como sendo, “in verbis”:

“Art. 19

- a) Assistência Social
- b) Defesa Civil
- c) Políticas Habitacionais e de Saneamento
- d) Radicação de populações, ocupação do território e migrações internas “.

Definindo os órgãos específicos na SUBSEÇÃO IV, Artigo 23, a Lei 8.028 assim preceitua:

“VIII – no Ministério da Ação Social

- a) Conselho Nacional de Serviço Social;
- b) Secretaria Nacional da Habitação;

- c) Secretaria Nacional do Saneamento;
- d) Secretaria Nacional da Promoção Social; e
- e) Secretaria especial da defesa Civil “.

Ainda com relação ao saneamento, uma outra medida impactava o setor – a Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990 - que, dispunha sobre a extinção e dissolução de entidades da Administração Pública Federal e dava outras providências.

A Lei nº 8.029, assim dispunha “in verbis”:

“Art. 1º - É o poder executivo autorizado a extinguir ou a transformar as seguintes entidades da Administração Pública Federal:

I – Autarquias

.  
.

d) Departamento Nacional de Obras e Saneamento – DNOS”.

Esta Lei, portanto, sepultava grande parte da memória do saneamento brasileiro ao extinguir o DNOS e, ao mesmo tempo não criar nenhum outro órgão que, lhe sucedesse.

No ano seguinte, isto é, no ano de 1991, com o Decreto Lei nº 100, de 16 de Abril de 1991, foram extintas a Fundação Serviços de Saúde Pública - Fundação SESP e Superintendência de Campanhas - SUCAM, ambos órgãos do Ministério da Saúde.

Estes dois órgãos – Fundação SESP e SUCAM – pelo mesmo Decreto Lei nº 100, foram transformados, através de um processo de fusão, na FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE – FUNASA que, passou a desenvolver ações tanto na área do saneamento quanto na área de vigilância epidemiológica.

A FUNASA, em razão de um processo difícil de ajuste cultural entre as estruturas de pessoal oriundas da Fundação SESP e da SUCAM, não se destacou na área do saneamento e, não sucedeu de forma eficaz a Fundação SESP.

Por outro lado, mesmo com a extinção da Fundação SESP, por algum tempo, o modelo de gestão, SAAE e SAMAE, continuou sendo mantido pela FUNASA.

Hoje, a estratégia da FUNASA é manter um bom relacionamento com os municípios, onde a Fundação SESP mantinha a gestão dos serviços de água e esgotos, mas, não participando diretamente da gestão.

O Governo Federal, no período 1990 – 1993, por outro lado, não estabeleceu uma política para o saneamento que, promovesse uma forma de regulação para o setor o que, aprofundou as incertezas, como também promoveu a pulverização de investimentos.

Somente, no ano de 1993, foi lançado o Programa de Modernização do Setor de Saneamento – PMSS, pelo Governo Federal que, tinha como escopo a promoção de uma ampla discussão com o setor saneamento sobre as estratégias a serem adotadas com vistas à universalização dos serviços de água e esgotos sanitários.

A primeira fase do PMSS, que teve início no ano de 1993, teve o seu encerramento em 30 de junho de 2000.

Esta primeira fase contou com recursos da ordem de US\$ 500 milhões, dos quais US\$ 250 milhões financiados pelo Banco Mundial – contrato 3442/BR e US\$ 250 milhões de contrapartida nacional.

Nessa fase o projeto promoveu a execução de dois componentes:

- a) O componente institucional que, teve como objetivo a realização do reordenamento institucional do setor saneamento, com a elaboração de proposta de legislação federal sobre a prestação dos serviços de saneamento e apoio aos estados do Espírito Santo, Mato Grosso, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo, e dos municípios de Angra dos reis e Recife, na proposição de instrumentos de regulação e controle; e
- b) O componente de investimentos, que foi executado pelas CESBS da Bahia – EMBASA, de Mato Grosso do Sul – SANESUL e de Santa Catarina – CASAN. Além de financiar investimentos em desenvolvimento operacional, o PMSS custeou obras em 16 cidades, inclusive nas capitais, beneficiando 270.000(duzentos e setenta mil) famílias.

Com a implementação do PMSS, houve uma mudança de postura do Governo Federal com relação ao modelo de gestão a ser empregado no setor saneamento.

O ideário do Consenso de Washington, no que dizia respeito às privatizações de serviços públicos essenciais, no caso do presente estudo – sistemas de abastecimento de água e sistemas de esgotos sanitários - passou a ser defendido e operacionalizado de forma aberta pelo Governo Federal.

As questões relativas à gestão dos sistemas públicos de abastecimento de água e sistemas públicos de esgotos sanitários, passaram a ser tratadas de forma focalizada e não universalizada, ou seja, a privatização ocorreria nos sistemas que, promovessem retorno ao capital que, porventura fosse investido.

O entendimento de que as ações de saneamento constituíam um atendimento primário de saúde foi esquecido, permanecendo somente vivo para os intelectuais tradicionais que construíram este arcabouço conceitual.

Os intelectuais orgânicos do Governo Federal, conhecedores mais profundos do que preceituava o Consenso de Washington, passaram a desenvolver uma estratégia de cooptação dos intelectuais tradicionais e de setores representativos da sociedade brasileira, de forma que a idéia da privatização dos sistemas de água e esgotos fosse legitimada.

Desta forma, tendo em vista a necessidade de uma âncora legal que, promovesse a abertura do setor saneamento, o Governo Federal criou-a, promulgando a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que regulamentou o Artigo nº 175, da Constituição Federal e, portanto, formatou o ordenamento jurídico dos processos de concessão e permissão de serviços públicos.

Esta Lei se constituiu em um ponto de inflexão na história das concessões e permissões de serviços públicos, na medida em que, instituiu a exigência de um processo licitatório para que sejam formalizadas as concessões e/ou permissões de serviços públicos.

Em tese, a Lei nº 8.987, criou um impedimento legal quando da renovação dos contratos de concessão que ora vigem no Brasil, entre as CESBS e o poder concedente, os municípios.

Observe-se que, os atuais contratos de concessão entre as CESBS e os municípios datam, em sua grande maioria do início da década de 1970.

Para promover o processo de transição das concessões em vigor desde a implantação do PLANASA e, em poder das CESBS, foi promulgada a Lei nº 9.074 que, estabeleceu normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos.

Esta Lei nº 9.074 criou as figuras jurídicas das concessões e permissões em condições de precariedade, ou seja, formatou as condições para a contratação de prestadores de serviços de operação e manutenção de sistemas de água e esgotos, que poderiam ser públicos ou privados.

Observa-se, por outro lado que, a partir da Lei nº 8.987, a questão da privatização dos serviços de água e esgoto, passou a fazer parte das alternativas de concessões e permissões no setor saneamento.

Por outro lado, o setor saneamento que, já carecia de uma política nacional e, ao mesmo tempo sentia de forma muito intensa a exigüidade de recursos para expansão dos serviços de água e esgotos, passou a conviver com a entrada de recursos da iniciativa privada, mas, sem um marco regulatório para disciplinar a presença deste capital privado.

Entretanto, neste mesmo período, isto é, no espaço compreendido entre 1995-1998, houve uma recuperação do setor saneamento no que diz respeito a investimentos.

A Caixa Econômica Federal através do programa PRÓ – SANEAMENTO que, tem por objetivo promover a melhoria das condições de saúde e da qualidade de vida da população, através de ações de saneamento, integradas e articuladas com outras políticas setoriais, voltou a investir.

O programa Pró – Saneamento que, tem sua implementação por meio da concessão de financiamentos aos Estados, Distrito Federal, Municípios e concessionárias públicas de serviços de saneamento tem as seguintes modalidades:

- 1) Abastecimento de água;
- 2) Esgotamento sanitário;

- 3)Prosaneer – Saneamento Integrado;
- 4)Desenvolvimento Institucional;
- 5)Drenagem Urbana;
- 6)Resíduos sólidos; e
- 7)Estudos e projetos.

Os recursos do Pró-Saneamento são provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS.

Após o período 1995 – 1998, em fins do século passado, em 16 de junho de 2000, foi concebido o PMSS II que, envolveu um montante de recursos da ordem US\$ 300 milhões dos quais, US\$ 150 milhões com empréstimos do BIRD – acordo de empréstimo BIRD 4292/BR –, US\$ 93,5 milhões com empréstimo do The Japan Bank International – JBIC – e, US\$ 56,5 milhões de contrapartida dos prestadores de serviços.

O PMSS II tem como objetivos:

- a)Reordenar institucionalmente o setor saneamento;
- b)Ampliar a cobertura dos serviços de água e esgotamento sanitário; e
- c)Universalizar o atendimento com água e esgoto sanitário de forma auto-sustentada e com gestão empresarial em Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste – em municípios com população urbana superior a 75 mil habitantes.

A proposta do PMSS II traz de forma subjacente, ao propor que só participariam do processo de universalização do atendimento em água e esgotos municípios com população de 75 mil habitantes e que pudessem se auto-sustentar, alguns questionamentos: como ficariam os municípios que se nos apresentassem como não auto-sustentáveis? A água e o esgoto são agregados econômicos (commodities)? Que tipo de retorno queremos obter com os investimentos em saneamento? Pode-se medir o que representa para o país a melhoria da qualidade de vida dos seus cidadãos?

Estes questionamentos continuam a preocupar a sociedade brasileira e estão presentes em todas as discussões relativas ao estabelecimento de uma política para o saneamento no país.

Neste sentido é que, com relação ao estabelecimento de uma política para o setor de saneamento, particularmente, com relação à regulação da prestação dos serviços de saneamento, observamos no período 1990 – 2002, algumas tentativas que, de certa forma não foram exitosas.

Dentre os diplomas legais que, buscaram o estabelecimento de uma política para o setor saneamento podemos destacar:

- 1) PL 199/93 que, foi vetado pelo executivo;
- 2) PL 266/96; e
- 3) PL 4147/2001

O mais polêmico destes Projetos de Lei, sem dúvida, foi o PL 4147/2001 que, não só mexeu com as questões relativas à titularidade dos serviços de água e esgotos, como também mexeu com a autonomia dos estados e dos municípios.

Este Projeto de Lei 4147 foi também rejeitado pela maioria dos aparelhos privados de hegemonia ligados ao setor saneamento.

Uma das grandes discussões provocadas por este Projeto de Lei 4147 girou em torno das questões relativas às regiões metropolitanas nas quais, o poder concedente seria do Estado.

Neste sentido é que, em seu Artigo 4º, item III, do CAPÍTULO II – DA TITULARIDADE, a Lei nº 4147, assim propugnava, “in verbis”:

## “CAPÍTULO II

### DA TITULARIDADE

Art. 4º É titular dos serviços públicos de saneamento básico:

- I - O município, nos serviços de interesse local;

II – O Distrito Federal, em sua área geográfica.

III – O Estado, nos serviços de interesse comum “.

Em síntese, podemos observar, um quadro de indefinição com relação à regulação da prestação dos serviços públicos essenciais de saneamento, isto é, captação, adução, tratamento, reservação e distribuição de água e, coleta, transporte, tratamento e disposição final dos efluentes dos sistemas de esgotos sanitários.

Este quadro de indefinição – da regulação da prestação dos serviços públicos essenciais de saneamento – como também, o término da grande maioria das concessões das CESBS, em todo o país, cria igualmente incertezas com relação à futura gestão dos serviços de água e esgotos sanitários.

Observe-se ainda que, há todo um arcabouço legal que, propiciou o ordenamento jurídico do setor saneamento e dos demais serviços públicos essenciais.

Neste contexto de ordenamento jurídico existem as Leis nº 8.666, de 21 de Junho de 1993, a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, a Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995 e a Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998 que, se encontram em vigor desde as datas de suas publicações e, que possibilitam ao poder concedente – o município – realizar licitações para privatizar os seus serviços de água e esgotos, promover a concessão dos serviços de água e esgotos tanto a entes públicos quanto privados, prorrogar a título precário as atuais concessões.

Este ordenamento jurídico possibilita e, sem dúvida, viabiliza a tendência contemporânea de operacionalização do sistema de parceria público-privado que, deixa perplexos aqueles que foram concebidos pelo PLANASA – as vinte e cinco CESBS – e, torna radiantes e alegres, os novos entrantes do setor saneamento – as empresas privadas e os poderes concedente – os municípios.

Este novo cenário – o sistema de parceria público-privado – é um reflexo do Consenso de Washington e, se observarmos o que se passa no mundo podemos ver que, ele não representa uma inovação, pois que, é utilizado já há algum tempo na Europa, na Austrália e na África do Sul.

Na Europa, podemos citar como uma referência temporal, a experiência desenvolvida no Reino Unido, a partir do Governo da primeira ministra Margareth

Tratcher (1979 – 1989) que, trouxe para investir no setor saneamento a iniciativa privada da Inglaterra.

Falta, portanto ao setor saneamento do país a definição de um marco regulatório para as suas ações e, que estabeleça critérios claros para a regulação destas ações.

Este vácuo institucional – a inexistência de um marco regulatório para o saneamento – cria um substrato rico para as improvisações e, soluções de caráter emergenciais que terminam se perpetuando.

#### **4.2 - O SANEAMENTO EM SANTA CATARINA: o surgimento da CASAN**

De acordo com a proposta deste estudo, a história do saneamento no Brasil e, em particular, no Estado de Santa Catarina, será descrita e interpretada não somente em sua cronologia, mas sim, segundo o contexto sócio, político, econômico e cultural em que ocorreram os acontecimentos históricos.

Neste sentido, o ano de 1958 no qual, a Fundação SESP passou a desenvolver as suas atividades no Estado de Santa Catarina, será a referência espaço temporal deste item, ou seja, da história do saneamento no estado.

Este marco espaço temporal justifica-se, na medida em que, quando da chegada da equipe da Fundação SESP em Santa Catarina, é que o olhar sobre o saneamento mudou e, passou-se a pensar na qualificação dos profissionais habilitados que existiam no mercado.

A atuação da Fundação SESP, inicialmente se fez em Brusque e, posteriormente, em São Joaquim e Curitibanos, desenvolvendo pesquisa de mananciais subterrâneos.

Logo após a instalação da Fundação SESP em Santa Catarina, assumia o Governo do Estado, o Governador Celso Ramos que, teve seu mandato desenvolvido no período de 1961 a 1965.

A administração do Governador Celso Ramos, na esteira da política desenvolvimentista instalada no país pelo Presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira, elaborou um Plano de Metas do Governo – PLAMEG que, planejou e fomentou a execução de várias obras importantes para o estado e, inclusive na área do saneamento.

Nestas metas, constavam ações de saneamento e, propostas para o equacionamento das questões infraestruturais do Estado.

Neste contexto, com a constituição de um grupo de trabalho pelo Estado de Santa Catarina para estudar os problemas de água e esgotos de Florianópolis, isto em 1961, a idéia de mudança com relação ao saneamento ganhou contornos mais evidentes.

Desta forma, no dia 30 de maio de 1962, através da Lei Estadual nº 3.058, criava-se o Departamento Autônomo de Engenharia Sanitária – DAES que, inicialmente passou a se preocupar com as ações de saneamento em Florianópolis.

As primeiras ações do DAES foram voltadas para as questões que diziam respeito ao sistema de esgotos sanitários de Florianópolis, embora a sua criação tenha sido determinada pela necessidade do Estado de Santa Catarina ter uma estrutura específica que, se voltasse para as questões de saneamento.

Neste mesmo ano, 1962, era criado o Serviço Integrado de Engenharia Sanitária de Santa Catarina – SIESSC que, integrava profissionais tanto da Fundação SESP quanto do DAES.

O grupo de engenheiros que compunha a Fundação SESP passou a transferir tecnologia para os engenheiros do DAES e, conseqüentemente, catalisar positivamente a ampliação da área de atuação deste Departamento, pois que, através da qualificação dos seus engenheiros, estes, poderiam projetar, construir e administrar novos sistemas de abastecimento de água e, com menor intensidade, sistemas de esgotos sanitários.

A Fundação SESP continuou crescendo em Santa Catarina e, construiu, operou e gerenciou vários sistemas de abastecimento de água.

Assim é que, em 1º de Fevereiro de 1966, era criado o Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto – SAMAE de Brusque que, se constituiu na formalização do modelo de gestão da Fundação SESP, no estado.

Igualmente, em 11 de Agosto de 1966, era criado o Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto – SAMAE de Blumenau, através da Lei Municipal nº 1.370.

Este modelo, conforme já descrito neste estudo, havia sido desenvolvido e operacionalizado em 1952, na cidade de Governador Valadares, Estado de Minas Gerais e, tinha como pressuposto básico o compartilhamento da gestão do SAMAE com a Prefeitura – poder concedente – e, com o poder legislativo - Câmara Municipal.

A regulação da gestão do SAMAE se fazia através do Conselho Municipal de Engenharia Sanitária - CMES.

Ainda no ano de 1966, ou mais precisamente, em 28 de Julho de 1966, o Governo Brasileiro, representado pelo Banco Central, assinou em Washington, nos Estados Unidos da América do Norte, o contrato de financiamento nº 82/SF-BR com o Banco Interamericano do Desenvolvimento – BID, para a operacionalização do Programa das Pequenas Comunidades cujo, órgão gestor escolhido foi a Fundação Serviço Especial de Saúde Pública – Fundação SESP.

Dentre as 91(noventa e uma) localidades brasileiras que foram beneficiadas com os recursos deste contrato de financiamento que, teve um custo reduzido e um prazo de amortização longo, a Fundação SESP selecionou 14(quatorze) cidades de Santa Catarina, conforme a Tabela nº 4.

**TABELA nº 4 – CIDADES BENEFICIADAS COM O EMPRÉSTIMO DO BID EM SANTA CATARINA**

<b>CIDADE</b>	<b>POPULAÇÃO DA SEDE (1960)</b>	<b>VALOR DO EMPRÉSTIMO (US\$ 1.00)</b>
ARARANGUÁ	7.775	124.028
BRUSQUE	16.127	99.171
CAMPOS NOVOS	3.589	184.323
HERVILA DO OESTE	4.146	89.589
JARAGUÁ DO SUL	4.382	114.211
JOAÇABA	7.921	175.079
POMERODE	3.143	54.974
PORTO UNIÃO	9.954	151.555
RIO DO SUL	13.433	287.849
RIO NEGRINHO	5.897	148.826
SÃO BENTO DO SUL	6.470	143.362
SÃO FRANCISCO DO SUL	11.593	148.695
URUSSANGA	2.578	31.835
VIDEIRA	6.239	121.037

FONTE: GRYNFOGIEL, Jechiel David. A presença do SESP em Santa Catarina. Balneário Camboriú, 1983.

Além dos recursos provenientes do contrato de financiamento nº 82/SF – BR, a Fundação SESP fez investimentos, a fundo perdido, em vários municípios catarinenses, dentre os quais podemos destacar: Araranguá, Blumenau, Brusque, Campos Novos, Canoínhas, Capinzal, Criciúma, Curitibanos, Gaspar, Herval do Oeste, Itapiranga, Jacinto Machado, Jaraguá do Sul, Joaçaba, Joinville, Lages, Lauro Muller, Maracajá, Nova Trento, Nova Veneza, Orleans, Ouro, Pomerode, Porto União, Praia Grande, Rio Negrinho, Rio do Sul, São Bento do Sul, São Francisco do Sul, São João do Sul, São Joaquim, São Ludgero, Sombrio, Timbé do Sul, Treze Tílias, Turvo, Urussanga e Videira, conforme Anexo 1.

No período de 1966 a 1978, a Fundação SESP manteve a gestão dos SAMAES dos municípios de Blumenau, Joinville, Jaraguá do Sul, São Bento do Sul, Rio negrinho, São Francisco do Sul, Joaçaba, Herval do Oeste, Campos Novos, Capinzal, Ouro, Videira, Araranguá, Urussanga, Orleans, São Ludgero, Rio do Sul, Gaspar.

Com a concepção do PLANASA e, a conseqüente criação das Companhias Estaduais de Saneamento Básico – CESBS que, foram concebidas para serem operadoras dos sistemas de abastecimento de água e sistemas de esgotos sanitários no espaço geopolítico de seus estados, a Fundação SESP perdeu parte de sua força. Ou seja, como já descrito neste estudo, o pressuposto básico para que um município recebesse recursos do PLANASA era que concedesse os seus sistemas de abastecimento de água e de esgotos sanitários para a CESB de seu estado.

Nesta direção é que, para operar os sistemas de abastecimento de água e os sistemas de esgotos sanitários dos municípios que aderissem ao PLANASA, foi criada pelo Governo do Estado, a Companhia Catarinense de Águas e Saneamento – CASAN, sociedade de economia mista, através da Lei nº 4547, de 31 de Dezembro de 1970.

A CASAN foi regulamentemente instalada em 02 de Julho de 1971.

Concomitantemente a criação da CASAN, foi extinto o DAES, passando a estrutura administrativa e os sistemas de água e esgotos deste Departamento, para a estrutura da empresa recém criada.

Toda a estrutura de apoio do DAES, como também os seus empregados foram absorvidos pela nova empresa que acabara de ser criada.

Por outro lado, na época em que foi criada a CASAN – início da década de 1970 – havia uma carência muito grande no mercado de trabalho do estado, de pessoal habilitado e qualificado para a gestão dos negócios de água e esgotos sanitários.

Para resolver este problema de carência de pessoal qualificado tanto na área técnica quanto na área de gestão foi desenvolvido um amplo processo de cooptação junto a outros órgãos de saneamento que atuavam no Estado de Santa Catarina.

Evidentemente, este processo de cooptação representava o modelo autoritário de governar adotado no país pelo Governo Federal.

A empresa, então, em consonância com o Governo do Estado, adotou como estratégia para sua viabilização buscar, inicialmente, obter as concessões dos sistemas de água de Florianópolis, Blumenau, Joinville e Criciúma.

De outra maneira quando o município que mantinha um SAMAE aderiu ao PLANASA os empregados do SAMAE eram absorvidos pela CASAN, haja vista, constar do contrato de concessão uma cláusula que, previa esta absorção de empregados.

Em Florianópolis, Joinville e Criciúma, a empresa obteve êxito, ou seja, conseguiu as concessões dos serviços de água, mas, em Blumenau não conseguiu que o contrato de concessão, por trinta anos, do sistema de abastecimento de água fosse assinado.

Por outro lado, considerando-se a Ilustração nº3, podemos observar que, a CASAN, apresentou dois períodos de crescimento quantitativo consideráveis, o primeiro de 1971 a 1975 e, o segundo de 1975 a 1985.

No primeiro período, compreendido entre 1971 e 1975, o número de municípios com atendimento da CASAN passou de 17 para 35 municípios atendidos.

No segundo período, 1975 a 1985, o número de municípios atendidos passou de 35 para 167.

Estes dois picos, analisados sob o ponto de vista do contexto político que vivia o Brasil e, conseqüentemente o Estado de Santa Catarina, permitem-nos inferir que, no período 1971 – 1975, o processo de revolução passiva desencadeado pelo regime militar-tenocrático, passava pelo momento da restauração, isto é, o momento em que havia uma reação à possibilidade de uma transformação efetiva e radical de baixo para cima.

Ou seja, ou o município aderiria ao PLANASA e concedia o seu sistema de abastecimento de água para a CASAN ou ficaria sem recursos para investir em saneamento.

Não era possível, portanto, qualquer participação popular e/ou o exercício democrático do poder concedente.

**ILUSTRAÇÃO nº 3 – Evolução do número de municípios com concessão de sistemas de água**

ANO	NÚMERO DE MUNICÍPIOS COM CONCESSÃO
1971	17
1972	17
1973	25
1974	29
1975	35
1976	43
1977	59
1978	80
1979	92
1980	111
1981	137
1982	162
1983	164
1984	166
1985	167
1986	167
1987	167
1988	167
1989	178
1990	178
1991	178
1992	178
1993	192
1994	195
1995	195
1996	202
1997	215
1999	219
2000	219
2001	220
2002	221

**FONTE: Assessoria de Planejamento – APL da CASAN.**

O espaço institucional do município simplesmente era invadido sob o pretexto de se produzir melhorias, sem uma consulta prévia sobre as necessidades básicas dos munícipes e/ou sobre a visão de mundo destes munícipes.

No segundo período, ou seja, 1975 – 1985, este processo de revolução passiva vivia o momento da renovação no qual, muitas demandas populares eram assimiladas e postas em prática pelas camadas dominantes.

Havia neste período, particularmente, até o início da década de 1980, recursos para investir em saneamento, água e esgoto, o que sensibilizava os prefeitos dos municípios.

De forma concomitante, havia um processo de abertura política instalado no país que, se iniciara no ano de 1979, com a Lei nº 6.683, de 28 de Agosto - a Lei da Anistia que, flexibilizava a participação política e, permitia de forma tênue a discussão de alguns assuntos que interessavam à sociedade, dentre estes, os relativos à água e esgotos.

Este fato – a possibilidade da discussão pela sociedade dos assuntos relativos a água e esgotos – criou um substrato rico para a discussão do modelo PLANASA e, conseqüentemente, do modelo que a CASAN desenvolvia no Estado de Santa Catarina.

Neste período, entre os anos de 1975 e 1985, ou mais precisamente, em 06 de outubro de 1984, nascia um aparelho privado de hegemonia – a Associação Nacional dos Serviços Municipais de água e Esgotos - ASSEMAE – que, passou a representar os interesses de todos os SAAES e SAMAES do Brasil.

Em Santa Catarina foi criada uma Diretoria Regional da ASSEMAE que, passou a congrega todos os SAMAES administrados pela Fundação SESP – São Bento do Sul, Jaraguá do Sul, Rio Negrinho, São Francisco do Sul, Orleans, Urussanga, São Ludgero, Grão Pará, Timbé do Sul, Jacinto Machado, Joaçaba/Herval do Oeste, Campos Novos, Capinzal/Ouro - os SAMAES de Araranguá, Blumenau, Gaspar e, as Prefeituras que geriam seus próprios sistemas de água e esgotos sanitários – Itapiranga, Nova Trento, Jaguaruna, Pedras Grandes, Anitapólis.

Esta Diretoria Regional da ASSEMAE passou a desenvolver um amplo programa de educação continuada de todos os empregados dos seus associados, qualificando-os

nas suas áreas de atuação, ou seja, nas áreas de gestão, operação e manutenção de sistemas de água em esgotos sanitários.

De igual forma a ASSEMAE regional passou a representar politicamente os seus associados e, a servir como interveniente dos pleitos destes no que dizia respeito a financiamentos junto aos órgãos do Governo Federal.

De outra forma, na medida em que se processava a abertura política do país, portanto, a sociedade civil passou a discutir de forma mais aberta, as questões relativas à gestão dos serviços de água e esgotos.

O modelo introduzido pela Fundação SESP – SAAES e SAMAES – passou a ter mais visibilidade e capilaridade no Estado de Santa Catarina.

No ano de 1986, com a extinção do BNH que, ocorreu através da Lei nº 2.291, de 21 de Novembro de 1986, a CASAN operadora deste Banco no Estado de Santa Catarina, perdeu aquele que foi o responsável pelo seu processo de interiorização – a apreensão ou interpretação imediata de um acontecimento objetivo como dotado de sentido, ou seja, como materialização de processos subjetivos de outrem – como também, perdeu o responsável pelo processo que se seguiu ao seu processo de interiorização – a sua socialização primária que, representou a sua inserção na sociedade catarinense.

A CASAN, portanto, passou, com 15 anos de idade, a conviver com o sucessor daquele que a esculpiu e, promoveu os seus processos de interiorização e socialização primária – o Banco nacional da Habitação –BNH - que, foi a Caixa Econômica Federal – CEF.

Este processo de transição que, decorreu da passagem da gestão dos negócios de saneamento do país do BNH para a CEF foi traumático, pois que, se desenvolveu, concomitantemente com a crise econômica da década de 1980, considerada a década perdida do país, no que dizia respeito ao seu desenvolvimento.

A ausência de financiamentos e, a necessidade de responder a demanda do setor saneamento, por outro lado, catalisaram positivamente a explicitação das mazelas e vícios de origem da empresa.

Na esteira destas observações e, levando em consideração o fato da sua inserção na dialética da sociedade catarinense ter sido turbulenta e traumática e, a sua

relação com o poder concedente – o município – ter sido construída sob a égide da ditadura militar sem hegemonia que vinha governando o país desde a década de 1960, podemos inferir que, o equilíbrio dinâmico que mantinha com o seu meio ambiente, quando da extinção do BNH, foi rompido, o que mexeu com a sua saudabilidade, ou seja, com a sua saúde organizacional.

Este acontecimento histórico que impactou o setor saneamento e, muito particularmente, a empresa – a extinção do BNH – apressou a passagem da empresa “do nós” – a família das CESBS – para o “eu” – a CASAN - com suas idiossincrasias, sua visão de mundo e, também com sua insegurança e carências.

A singularidade deste momento, evidentemente, acarretou a necessidade da empresa se relacionar com o mercado – seu ambiente externo – sem o manto protetor da família PLANASA.

As regulações, que eram exercidas pelo BNH, sofreram solução de continuidade em razão da CEF não está capacitada para continuar exercendo-as.

Este contexto obrigou a empresa a tomar suas próprias decisões e, concomitantemente se auto-regular.

No decorrer deste processo de auto-regulação aconteceram acomodações de interesses internos e externos, o que provocou a busca de um novo ponto de equilíbrio dinâmico com o meio ambiente.

Entretanto, mesmo com este trauma da extinção do BNH, a empresa ainda manteve um relativo crescimento, do ponto de vista quantitativo, no atendimento aos municípios catarinenses.

Observando-se a Ilustração nº 3, podemos verificar que, no período de 1986 a 2002, 54(cinquenta e quatro) municípios aderiram ao modelo de gestão da empresa.

Este crescimento, analisado do ponto de vista qualitativo, nos mostra que, apesar do acréscimo quantitativo, este, se processou no momento em que a empresa já não mais dispunha de recursos abundantes para novos investimentos, mas já tinha obtido as concessões destes municípios há algum tempo.

Esta entrada de novos municípios para a família CASAN provocou impactos na qualidade dos serviços ofertados aos munícipes.

Hoje, a CASAN, opera 247 sistemas públicos de abastecimento de água e 11 sistemas de esgotamento sanitário.

A sua estrutura administrativa é composta da Matriz e de 10(dez) gerências regionais: Florianópolis, Itajaí, Joinville, Rio do Sul, Videira, Chapecó, São Miguel do Oeste, Lages, Tubarão e Criciúma.

Tem um efetivo de 2403(dois mil quatrocentos e três) empregados distribuídos na matriz que, se localiza em Florianópolis e nas gerências regionais.

A Missão da CASAN é: “Coletar e tratar esgotos sanitários, promovendo a saúde, o conforto, a qualidade de vida e o desenvolvimento sustentável”.

Atende com abastecimento de água tratada 94,96% da população do estado e com esgotamento sanitário 8,6% da população.

## **5. DESCRIÇÃO E INTERPRETAÇÃO DOS CONTEÚDOS**

Este capítulo terá por escopo a descrição e interpretação da história da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento – CASAN, à luz das categorias analíticas histórico – sociais de Gramsci (2002), considerando os relatos dos entrevistados, os elementos extraídos da análise documental da organização e das observações desenvolvidas ao longo do presente estudo.

Seqüencialmente, se fará, da mesma forma, a descrição e interpretação dos pressupostos da saúde organizacional presentes na CASAN, estes, sob a ótica dos requisitos concebidos por Bennis (1976), para análise da saúde organizacional.

Evidentemente, após as etapas anteriores, observar-se-á, as prováveis interfaces existentes entre os dois conceitos.

Cumpre-nos, por outro lado, ressaltar que, estas relações, isto é, as interfaces, foram observadas, tendo como ancoragem, o resultado das entrevistas realizadas, ou seja, o relato dos entrevistados que, de forma muito representativa explicitaram-nas.

Estas interfaces foram também apoiadas, na pesquisa documental desenvolvida, como também nas observações não sistemáticas realizadas no decorrer do presente estudo.

Enfim, tanto por ocasião da descrição e interpretação dos pressupostos da história e da saúde organizacional quanto no estabelecimento das interfaces entre estes pressupostos, a significação dos conteúdos foi elaborada a partir do referencial teórico empírico utilizado para respaldar este estudo.

### **5.1 - A HISTÓRIA DA COMPANHIA CATARINENSE DE ÁGUAS E SANEAMENTO - CASAN**

Conforme já explicitado, neste estudo, a história da CASAN, será interpretada à luz das categorias analíticas de processos histórico-sociais elaboradas por Gramsci (2002).

Portanto, os vários aspectos que orientam os pressupostos básicos da história da CASAN, serão dispostos segundo as categorias analíticas de processos histórico-sociais abaixo elencadas:

- a) Revolução passiva
- b) Transformismo

Algumas destas categorias analíticas serão desmembradas em subcategorias temáticas, o que otimiza a interpretação do processo histórico-social.

### **5.1.1 -A REVOLUÇÃO PASSIVA**

Revolução passiva, revolução restauração, revolução de posição e/ou revolução pelo alto é um conceito do arcabouço categorial analítico histórico-social de Gramsci (2002) que, significa a exclusão da vida democrática de amplos setores populares, particularmente, das classes subalternas.

Ou seja, é uma revolução que, exclui do processo de transformações ou reformas os principais sujeitos históricos e, concomitantemente desenvolve um processo de cooptação destes sujeitos com vistas, a buscar um mínimo de consenso, isto é, um mínimo de legitimação.

As classes dominantes em um processo de revolução passiva, após o momento da cooptação passam a representar os interesses das classes cooptadas com os quais, não tem a menor intimidade, ou seja, aos quais são alheias.

A categoria revolução passiva, para efeitos do presente estudo, será desmembrada nas seguintes subcategorias:

- a) A relação da organização com o poder concedente;e
- b) A relação da organização com outras instituições da área do saneamento

#### **5.1.1.1 -A relação da organização com o poder concedente**

O poder concedente é representado pelo município, ou seja, ao município é assegurada, constitucionalmente, a prerrogativa de gerir os serviços públicos de interesse local e, muito particularmente, aqueles relativos aos negócios de água e esgoto sanitário.

Assim é que, a Constituição Federal, de 05 de Outubro de 1988, de forma muito clara e sem nenhuma opacidade, propugna, “in verbis”:

“CAPÍTULO IV  
DOS MUNICÍPIOS

Art. 30 – compete aos municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

.

.

.

V – Organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão os serviços públicos de interesse local, incluindo o de transporte coletivo, que tem caráter essencial”.

Esta prerrogativa constitucional dos municípios traz de forma imanente a necessidade de que, para que haja uma concessão, esta, deva ser autorizada por uma Lei municipal.

Por outro lado, em razão do município deter a titularidade dos serviços de água e esgotos sanitários, a ele compete como pressuposto básico desta titularidade, a responsabilidade pelo estabelecimento de uma política que, discipline este setor da gestão urbana.

O exercício do poder de estabelecer a política local de água e esgoto sanitário, como também de outros serviços essenciais, não pode ser concedido e/ou transferido e sim, esta política, deve ser elaborada e implementada pelo poder público municipal. Nestas circunstâncias, se faz necessária uma participação efetiva do município, independentemente deste ter concedido ou não a exploração dos serviços de água e

esgoto, nas decisões que, sejam prioritárias e que, envolvam assuntos estratégicos deste setor.

A âncora legal – a lei municipal que autoriza o executivo municipal a conceder a exploração dos serviços de água e esgoto – não legitima esta concessão, ou seja, este processo de legitimação é desenvolvido pela sociedade da qual, o município, é o espaço institucional e geográfico para essa discussão.

Entretanto, por ter sido concebida como uma concessionária que, deveria executar e operacionalizar a proposta do PLANASA, em nível estadual, a CASAN, por ser fruto de uma decisão da ditadura sem hegemonia, ou seja, dos grupos que tinham a função do domínio e não da gestão do país, que se estabeleceu no Brasil no ano de 1964, não se preocupou com a sua relação com o poder concedente e, nem com a sua relação com a sociedade catarinense.

Mesmo porque, historicamente, o Estado Brasileiro, teve o papel de substituir as classes sociais em suas funções de alavancadoras dos processos de mudanças.

Da mesma forma, o Estado Brasileiro, sempre assumiu a tarefa de dirigir, politicamente, as próprias classes economicamente dominantes.

Por outro lado, observando o momento político que o Brasil vivia, quando da concepção e implantação do PLANASA e, da conseqüente criação da CASAN que, foi concebida, como já explicitado, para ser o braço operacional deste plano, no Estado de Santa Catarina, podemos inferir que se tratava de um momento conturbado e, caracterizado pelo desenvolvimento de um processo dinâmico de revolução passiva.

Como já descrito no referencial teórico, o processo de revolução passiva, se nos apresenta segundo dois momentos distintos, mas, interdependentes e interligados.

O primeiro momento, o momento da restauração, defenestra os aparelhos privados de hegemonia do processo e, os transforma de sujeitos históricos em classes subalternas, caso resistam ao processo de cooptação do qual, serão instados a participar.

Este primeiro momento, em síntese, é o momento da restauração no qual, o bloco de poder que se instala, reage de forma concreta e explícita à possibilidade de uma transformação efetiva e radical de baixo para cima.

O segundo momento, o momento da renovação, ocorre quando muitas das demandas populares são assimiladas e, de certa forma atendidas pelas camadas dominantes.

O PLANASA, portanto, atendeu às demandas da sociedade brasileira, sem, contudo permitir a participação desta sociedade.

Esta forma de equacionar os problemas do saneamento no país representou de forma muito transparente, o segundo momento da revolução passiva que se desenvolvia – o momento da renovação.

Este momento político que vivia o país, ou seja, um contexto em que, ficava evidente, este processo de revolução passiva promovida pelos militares, podemos observar em uma palestra apresentada por um representante do BNH, no 12º Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental realizado em Balneário Camboriú, de 20 a 25 de Novembro de 1983, no qual afirma:

“Ao mesmo tempo, há que se motivar a comunidade e trabalhar as esferas do poder para que assegure prioridade ao Planasa, uma vez que ele, além de promover a saúde e o bem estar do povo, contribuirá poderosamente para amenizar os efeitos perversos da recessão, em especial quanto à oferta de empregos. Certamente, como afirmou o brigadeiro Délio, o Brasil é bem maior que suas dívidas e suas dúvidas”.

Evidentemente, tratava-se de um período, 1983, em que o momento da renovação, em razão da organização dos aparelhos privados de hegemonia e da capacidade de reivindicação destes, estava em declínio acentuado.

Por outro lado, voltando-nos para o Estado de Santa Catarina e, observando o que ocorreu quando da criação da CASAN, é que se mostra esclarecedor e rico em sua essência, o relato do entrevistado E1 que, de forma muito clara, explicita como ocorreu a sua indicação para o Governo do Estado de Santa Catarina, período no qual, foi criada a CASAN.

Este relato nos conduz a uma reflexão que, evidentemente, a partir do seu cunho elucidativo, possibilita-nos, entender o contexto político daquela ocasião.

“Eu estava na direção geral do Departamento Nacional de Portos, e era, vamos dizer assim, em termos de minha carreira profissional, embora com 40 anos de idade, representava o mais elevado que podia atingir no desenvolver do meu viver e estava dando aula no Mackenzie, porque eu fui presidente da Comissão executiva do sistema Tietê – Paraná, para aproveitar o projeto que previa a construção da barragem. E, o Mackenzie me convidou para eu proferir a aula inaugural porque o processo não era bem conhecido. Inclusive de transposição de nível por navegação. E, eu estava no meio da minha palestra quando eu fui interrompido pelo presidente do Diretório Acadêmico. Imagina tu dando uma aula inaugural cheia de jovens e de professores. Fui interrompido pelo presidente do diretório acadêmico, e nisso ele anunciou que a hora do Brasil havia divulgado que o nosso palestrante tinha sido indicado para o Governo de Santa Catarina”(E1).

Observa-se, pelo relato acima, um fato que, marcou a história política do Brasil, a nomeação dos Governadores dos Estados Federados.

Este caráter autoritário das nomeações não possibilitava um mínimo de autonomia a estes governadores, haja vista, que, enquanto representantes da elite que, comandava o país, tinham que executar os projetos que lhes eram impostos pelo poder central que, os havia nomeado.

Consubstanciando este caráter singular de gerir o país, por parte dos militares no qual, os governantes dos estados tinham como pressupostos básicos das suas indicações, o nível de amizade que mantinham com a elite dominante, como também o nível de engajamento com a abordagem ideológica da época, o entrevistado E1, assevera, sem ambigüidades:

“Eu na verdade, conhecia o Presidente, eu trabalhei em Brasília, quando ele trabalhava lá também. Em Brasília muita coisa girava em torno do meu cargo, escola, telefone, educação. Eu tinha um relacionamento com o Palácio do Planalto muito grande. E, suponho eu, que este tenha sido o fator principal dos nomes que foram convocados”.

Este alinhamento ideológico com a cúpula que governava o Brasil, por parte dos governadores e que, caracterizou este período político da sociedade brasileira, é muito bem delineado por Gramsci (1968, p.3) que, de forma muito esclarecedora, ao esculpir o conceito de intelectual orgânico, assim se reporta: o intelectual orgânico é aquele elaborado pela classe em seu desenvolvimento histórico, podendo tanto ser ligado à burguesia quanto às classes trabalhadoras.

Na esteira deste conceito, um gestor de empresas, embora filiado a um partido de esquerda, é um intelectual orgânico da burguesia pelo fato de que esta classe precisa de gestores para desempenhar suas tarefas na ordem social.

Neste sentido, é que, Coutinho (1994, p.115), ressaltando este conceito de Gramsci, enfatiza que: o dirigente de um sindicato de trabalhadores, ainda que tenha uma ideologia burguesa, é um intelectual orgânico da classe operária, haja vista que o sindicato é um organismo indispensável para a constituição dessa classe.

Ainda, Coutinho (1994), ressalta que, o intelectual tradicional, de forma oposta, é aquele ligado a um aparelho de hegemonia que não está necessariamente ligado a uma classe. Os intelectuais tradicionais, portanto, são aqueles que atuam em organismos como a Universidade ou as Igrejas, que não são organizações classistas “stricto sensu”, mas que podem comportar em seu interior diferentes propostas de sociedade, diferentes visões de mundo.

Por conseguinte pode haver intelectuais tradicionais – professores, escritores, sacerdotes – tanto conservadores quanto revolucionários.

Desta forma, a ditadura sem hegemonia que, governou o país no período de 1964 a 1985, ancorou sua ideologia na casta de intelectuais orgânicos que lhe dava sustentação.

Esta casta, por outro lado, transcendia aos tecnocratas com assento em Brasília e, conforme exposto anteriormente, expandia-se aos dirigentes de áreas de atuação do governo, como por exemplo: o saneamento.

Caminhando nesta direção é que, o entrevistado E1, ressaltando a forma como foi recebido em Santa Catarina, pelo meio político, quando passou a exercer o Governo do Estado, explicita com grande emoção:

“Em primeiro lugar eu devo lhe dizer que o tipo, o gênero de governo que eu trouxe para Santa Catarina não foi bem recebido pelos líderes políticos. E, como a toda ação corresponde uma reação igual e contrária, já dizia Isaac Newton, não é?”(E1).

Ainda, o entrevistado E1, discorrendo sobre a forma como procedeu para compor a sua equipe de governo, enfatiza:

“Diante da situação, vendi por cinqüenta mil cruzeiros, um terreno que havia herdado de meu pai e, comprei um carrinho e, convidei várias pessoas para integrar o conjunto de ações que pretendia desenvolver, trouxe outras que já trabalhavam comigo fora. E, pedi às fundações universitárias da época que convocassem as pessoas interessadas em participar da organização de um projeto de desenvolvimento para Santa Catarina. Então, não tem nada no projeto, nada, que fosse de criação minha ou de meus companheiros de trabalho”.

Este procedimento, de busca de legitimação, abrindo para as universidades – fundações universitárias – uma eventual participação na elaboração do programa de governo, é característico do processo dinâmico de cooptação de intelectuais e/ou grupos inteiros de intelectuais que, se desenvolve no curso do macro processo de revolução passiva que, era implementado pelo Governo Federal à época.

Este macro processo de revolução passiva, conforme preceitua Gramsci (2002, p.63), implica dois momentos.

Em primeiro lugar, desenvolve-se o momento da restauração que, se caracteriza por uma reação da elite dominante à possibilidade real e efetiva de uma mudança que, se desenvolva de baixo para cima.

Em segundo lugar, toma corpo o momento da renovação, no qual muitas demandas de origem popular são assimiladas e postas em prática pelas camadas dominantes.

Por outro lado, observando e interpretando o programa de governo elaborado pela equipe do entrevistado E1, este originalmente, falava de forma tênue de ações voltadas para o abastecimento de água e sistemas de esgotos sanitários.

Estas ações, inicialmente, estavam incluídas no capítulo Obstáculos ao Desenvolvimento Catarinense e, conforme disposto naquele programa, constituíam e/ou faziam parte do item Infra-estrutura Econômica, “in verbis”:

## **“OBSTÁCULOS AO DESENVOLVIMENTO CATARINENSE**

-

### **- De ordem da infra-estrutura econômica**

.

.

## . Saneamento básico: água tratada e esgotos sanitários”.

Este tratamento do saneamento básico: água tratada e esgotos sanitários, como agregados econômicos, é muito singular e, revela que, na ótica deste programa estas ações não eram voltadas para a saúde pública, mas sim, para a consecução de um programa que atendesse ao segmento industrial que, naquela época, passava por um surto de desenvolvimento.

Ainda, observando o Programa de Governo do entrevistado E1, no Capítulo dedicado às POLÍTICAS DE CONSECUÇÃO DOS OBJETIVOS ESTADUAIS, ali vamos encontrar no seu item 10 – ABASTECIMENTO DE ÁGUA E SANEAMENTO, as seguintes premissas, “in verbis”:

### “10 – ABASTECIMENTO DE ÁGUA E SANEAMENTO

- a. Criação de uma Companhia de Águas e Saneamento;
- b. Disponibilidade creditaria oferecida por agências do Governo federal; e
- c. O programa mínimo contempla os Centros Dinâmicos”.

Esta vontade deliberada de desenvolver ações voltadas para o abastecimento de água e saneamento, provinha da imposição do Governo Federal que, através do PLANASA, vinculava o aporte de recursos ao Estado para investir em água, à criação de Companhia Estadual de Saneamento Básico.

Este fato torna-se claro, quando observamos o discurso do entrevistado E1 que, em sua fala assim se reporta à criação da CASAN:

“A lei de criação da CASAN eu pedi ao meu antecessor que encaminhasse à assembléia, porque quando no dia 15 de março de 1971 eu assumisse, cada um já estava no seu lugar. Sabendo o que tinha por obrigação fazer. Então, primeiro organizar a empresa. Isso nos exigiu muito tempo. E, segundo, definir com a orientação do Governo Federal, a forma de podermos angariar recursos para transferir ao Estado. Não tínhamos no Estado um corpo técnico porque não existiam engenheiros em Santa Catarina voltados para essa atividade. O que havia no estado era o Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais, que tratava mais de rios navegáveis”.

Por outro lado, em que pese a sua condição de intelectual orgânico do regime militar, o entrevistado E1, era e é, um cidadão de reputação ilibada e um preclaro cultor do mérito e da competência como pressupostos para a ocupação de cargos na administração pública.

Assim é que, ao discorrer sobre a forma como orientou a implantação e operacionalização da CASAN, como também a forma como escolheu seus dirigentes assim se reporta:

“Na verdade era um projeto que se constituía uma novidade no Estado. Era uma empresa que nasceu do zero, então eu nomeei o Presidente, os diretores, todos com capacidade técnica. Não havia assim um que não fosse de mérito. Eu procurei pessoas que eu conhecia e que iriam ocupar cargos da minha confiança. Eu jurei cumprir a constituição do Estado. Eles eram meus delegados, mas toda e qualquer atitude que eles tomavam a responsabilidade era minha. Então eu acompanhei isso com muito carinho e dedicação”.

Observa-se com bastante clareza, portanto, que o entrevistado E1, pelo conteúdo dos seus relatos, procurou estimular a criação na CASAN, de uma coalizão dominante de cunho técnico e não de cunho político.

Igualmente, procurou separar de suas ações e das ações da CASAN, o aspecto episódico, muito comum nas ações dos políticos e, fomentou e catalisou positivamente o entendimento de que a empresa deveria pautar as suas diretrizes tendo como pressuposto básico o atendimento a população catarinense com um serviço de qualidade e, que independesse da interferência política partidária.

Por outro lado, pela sua vinculação estreita com o Governo Federal e, pelo fato de haver abraçado as diretrizes do PLANASA, como norteadoras das ações do seu governo na área do saneamento, usou do mecanismo imanente ao Estado-coerção, que adotava à época a premissa de que, para receber financiamentos para água e esgotos, os municípios tinham que conceder seus sistemas por trinta anos para a CASAN, como estratégia para o crescimento da empresa.

Esta estratégia, entretanto, se mostrou eficiente quantitativamente, mas, ineficaz do ponto de vista qualitativo, em razão de no Estado de Santa Catarina, não haver técnicos habilitados e qualificados em número suficiente para o desenvolvimento de tecnologias voltadas para a operação e manutenção dos sistemas concedidos.

De outra forma, pelo fato de ser legalmente detentora das concessões dos serviços de água e esgotos, pelo espaço de trinta anos, mas não ser legitimada pela sociedade e pelo poder concedente, a CASAN, não desenvolveu uma relação saudável de parceria com os municípios.

Isto criou um incesto social, pois que, embora atuasse nos municípios e deles obtivesse o fluxo do seu caixa, mantinha com estes uma relação pura e simples de exploração financeira e, com olhares não voltados para a saúde pública.

Ou seja, mais desenvolvia as atividades de venda de água do que as atividades voltadas para a saúde coletiva.

Em síntese, não houve por ocasião de sua expansão, afeto na relação da CASAN com o poder concedente e, conseqüentemente, desenvolveu-se uma relação formal e distante e que, impossibilitou construir conhecimento.

Após a concessão, tanto o poder concedente – o executivo municipal – quanto o poder legislativo que autorizava a concessão – a câmara de vereadores – passavam a ser dependentes das ações da CASAN em seu território geográfico e, não co-participes destas ações.

Este fato é muito bem configurado na relação que, a CASAN, manteve com o município de Blumenau, no ano de 1973.

Neste ano, conseguiu aprovar a Lei Municipal nº 1.984, de 20 de Dezembro de 1973, que autorizava o Poder Executivo a outorgar a concessão para exploração de serviços públicos municipais de abastecimento de água e disposição de esgotos sanitários no município de Blumenau, a CASAN.

Esta Lei municipal foi aprovada sob pressão e a contragosto do poder executivo municipal que, se viu obrigado a aderir ao PLANASA, pois que, era a única alternativa de que dispunha para acessar às fontes de financiamento disponíveis no país.

Não havia interesse em ceder pura e simplesmente o sistema de abastecimento de água, mas sim, executar o projeto do sistema de esgotos sanitários que, havia sido contratado pela Prefeitura de Blumenau junto ao escritório do preclaro sanitarista Saturnino de Brito.

Conforme o relato do entrevistado E4, que participou diretamente de todas as tratativas, à época da votação da Lei de concessão, podemos inferir que, havia a

credibilidade das pessoas físicas que representavam a CASAN, mas, a maneira como o PLANASA impunha sua estratégia, chocava os poderes constituídos do município.

“A imagem da CASAN era boa. Benjamin Farias era um homem naquela época já de cabelos brancos. Ele chegou a ir conosco, em busca de recursos para execução do nosso projeto de esgotos. Foi o primeiro projeto concluído das cidades. Blumenau saiu na frente. Nenhum outro município tinha conseguido concluir o seu projeto, nem Florianópolis, nem a capital tinha ele pronto. E, aí o próprio Doutor Benjamin Farias se prontificou a ir comigo ao presidente do BNH na época, Rubens Vaz Costa(E4)”.

Ainda o entrevistado E4, referindo-se à forma como foi aprovada a Lei que, concedia para a CASAN, a exploração dos sistemas de abastecimento de água e esgotos sanitários, enfatiza que:

“Houve na verdade uma reação muito forte na Câmara de Vereadores de Blumenau, onde eu não tinha maioria esmagadora. E, os vereadores do meu partido, o MDB, se posicionaram contra. Então, estes vereadores simplesmente acharam que não era interessante à Blumenau ceder um sistema de água que estava já seguramente com 60% de abastecimento da cidade e hoje deve estar com 90 e tantos por cento. É, não queriam passar aquele patrimônio para uma companhia estadual. E, é por isso que não assinei o termo de convênio da outorga (E4)”.

Por outro lado, a relação da CASAN, tanto com os executivos municipais quanto com os legislativos municipais, terminada a gestão do entrevistado E1(1971-1975), tornou-se ainda mais difícil, na medida em que, a coalizão técnica que este havia fomentado, foi desmantelada pelos Governos que o sucederam.

As cúpulas que dirigiram nos períodos subseqüentes a CASAN, já não transmitiam aquele nível de credibilidade que, a primeira diretoria executiva passava para os prefeitos.

A estratégia adotada pelos Governos Estaduais que, se instalaram após o período (1971-1975) tanto internamente à empresa quanto externamente a esta, foi deliberadamente política partidária.

As indicações para cargos de natureza técnica na matriz da CASAN, situada em Florianópolis, tinham que ter o aval de políticos.

Os cargos nas gerencias regionais foram utilizados para acomodar interesses políticos menores e, para acomodar políticos que não conseguiam se eleger nas eleições das quais participavam.

Assim é que, foi criado o cargo de vice-presidente da CASAN, em 25 de Março de 1975 e, nesta mesma data, foi criado o cargo de diretor adjunto.

O cargo de vice-presidente, só viria a ser novamente preenchido, no dia 30 de Julho de 1985. E, esta foi a última vez que este cargo foi usado.

De outra forma, os municípios foram simplesmente sendo alijados do processo e, os Prefeitos passaram a ser espectadores privilegiados das ações relativas a água e esgotos que se desenvolviam nos municípios.

Desta maneira, a CASAN, por ser a gestora de um monopólio natural e estatal, não tinha concorrentes e, em razão, de ser a operacionalizadora de um plano de abrangência nacional – o PLANASA – não procurou desenvolver e consolidar a sua própria imagem, enquanto empresa e, pressupôs que, não devia prestar contas e/ou dar satisfações de suas ações ao poder concedente.

Esta mudança de estratégia pode ser entendida de forma muito clara ao observarmos o que relatam os entrevistados E2 e E3.

“O prefeito necessitava do serviço, tinha problemas sanitários no município, fazia qualquer negócio para que fosse resolvido. Então ele entregava o sistema e a partir daí ele era afastado, ele não era mais consultado sobre as ações. Isso veio desde já dentro do gene da empresa. Ela não precisava se relacionar com o município, a não ser como gestora do sistema. Ela se apossava realmente do setor dentro do município e a partir daí” (E2).

“Era uma posição, politicamente, muito mais cômoda. Como ele via que ele não tinha como resolver o problema, e aquilo estava sendo cobrado dele, e ele estava sofrendo desgaste político, ele entregava para a empresa. Acompanhando a posição da CASAN de se impor no setor, ele se afastava também facilitando essa ação da CASAN e passava a ser um cobrador. Então junto com a população ele passava a ser crítico da CASAN”(E2).

“O período que se seguiu ao espaço de tempo (1971-1975), foi muito turbulento e marcado pelo fato de que toda a direção da empresa passou a ser política e fazedora de Deputados Estaduais e Federais, de vereadores”(E3).

“Na CASAN tudo se resolvia de acordo com o grau de importância política do interessado. Não havia um critério técnico para se crescer na empresa. Os critérios puramente políticos inundaram toda a empresa”(E3).

Esta situação de afastamento da CASAN do poder concedente se aprofundou, em razão da entrada da cunha política partidária na ocupação dos cargos estratégicos da empresa, que antes eram preenchidos tendo como critérios o mérito e a competência.

Internamente, esta mudança de postura da cúpula que dirigia a CASAN, se fez sentir de forma muito expressiva na gestão de recursos humanos.

Observando as colocações do entrevistado E2, relatadas abaixo, podemos sentir de forma explícita que, as injunções políticas, se fizeram presentes e, de forma muito clara, interferiram no desenvolvimento da CASAN, enquanto empresa.

“Havia na relação da CASAN com os municípios um autoritarismo. Este autoritarismo estava embutido na sua criação. Como ela foi imposta de cima para baixo, ela também se impunha de cima para baixo em relação aos municípios. Ela transferia esse autoritarismo para a sua relação com os municípios” (E2).

“A CASAN perdeu e/ou nunca teve a visão de contexto. De saber que a empresa devia fazer saúde pública, através do saneamento. Segundo, faltando essa visão, o problema maior que ocorreu foi exatamente a interferência política, ta, que levou a empresa a criar disfunções específicas internamente. Chefias, desde diretorias, todas as chefias eram sempre ocupadas por critérios políticos, que não condiziam com o critério que deveria ser utilizado por uma empresa que queria crescer e se firmar”(E2).

Por outro lado, esta forma peculiar e muito singular de preencher os cargos técnicos e administrativos, criou na CASAN, o embrião para a formação posterior de feudos nestes setores, isto é, a cada mudança de Governo Estadual, havia uma equipe brigando politicamente para assumir chefias, independentemente, de habilitação e qualificação para os cargos que ocupariam.

Como nos intervalos em estudo, ou seja, os períodos posteriores ao período (1971-1975) até 1986, não houve alternância de poder tanto no âmbito do Governo Federal quanto do Governo Estadual, a cizânia se instalava na CASAN pela manutenção das chefias.

Na esteira desta observação, o depoente E6, ressalta que:

“As pessoas se preocupavam mais em permanecer no cargo do que, vamos dizer assim, ter e manifestar seus pontos de vista, mesmo se estivessem diretamente voltados para o bem da empresa. Então, aquilo se perpetuou, pessoas aceitando determinados diretores, que tinham força política, não se impondo”(E6)

A questão política atingiu uma significação tão relevante, nestes períodos, posteriores ao período (1971 – 1975), para a direção da empresa que, em razão da inexistência de engenheiros com experiência em engenharia sanitária foi contratado um profissional fora do Estado, para assumir uma gerência regional.

A divergência política foi tão grande que, este profissional foi deslocado para outra gerência regional, pois que, havia um candidato mais forte politicamente, indicado para a sua função, isto é, para a função para a qual fora designado.

É, neste sentido que, se reporta o depoente E7:

“Eu fui o primeiro gerente regional de..... Mas, a minha contratação foi para dirigir a Gerência Regional de ..... Como havia uma disputa política acirrada e, este, que assumiu o lugar para onde eu ia era indicado politicamente eu fui deslocado”(E7).

De outra maneira, ao invés de investir na qualificação de seus empregados e, muito particularmente, dos seus técnicos, fez a opção pela prática do transformismo, cooptando técnicos de outras instituições que, faziam saneamento no estado de Santa Catarina.

Esta opção de praticar o transformismo caminhava ao encontro do aspecto episódico, muito relevante para o político, mas, não compatível com os aspectos técnicos e organizacionais. Estes necessitam de critérios que, privilegiem a habilitação e qualificação profissional para a composição do quadro de empregados da empresa, aquele, privilegia, de outra forma, quão densa é a votação e/ou qual o potencial de votos do interessado em fazer parte do quadro de empregados da empresa.

Evidentemente, este contexto muito particular e, comum nas empresas públicas – compatibilizar o aspecto episódico com os aspectos técnicos e organizacionais – gera distorções e, ao mesmo tempo inviabiliza ações e decisões que, deveriam ir ao encontro dos anseios das comunidades a serem trabalhadas.

Este tipo de comportamento das lideranças da empresa – tratando os seus negócios de forma política – quebra o clima de harmonia da empresa com o seu meio ambiente e, conseqüentemente provoca um desequilíbrio entre o ambiente externo e interno da empresa. Ou seja, interfere na saúde da empresa, enquanto organização. Esta maneira de formar sua equipe de técnicos, fica muito clara no depoimento do entrevistado E5 que, assim se reporta àquele momento singular:

“Não tínhamos equipe. A nossa relação com outros órgãos que faziam saneamento no Estado não existia. O SESP estava em decadência. Na minha gestão trouxe para CASAN os engenheiros..., ..., .., e ..... Os demais funcionários vieram para a CASAN por medo de perder o emprego e pela indicação de conhecidos e de políticos”(E5).

Este processo de transformismo desenvolvido para a formação do quadro de técnicos da CASAN, vem ao encontro do que, Gramsci (2002, p.63), enfatiza como pressuposto básico do processo de revolução passiva, isto é, o mínimo de consenso num processo de revolução pelo alto/revolução passiva/revolução de posição, é conseguido através do transformismo, ou seja, pela assimilação pelo bloco no poder das frações rivais das próprias classes dominantes ou até mesmo das classes subalternas.

Isto explica, sem nenhuma opacidade e sem nenhuma obtusidade córnea, o depoimento do entrevistado E5.

Neste contexto, entretanto, o profissional cooptado, ficava em uma situação bastante desconfortável, pois que, era compelido a manter conversações com os Prefeitos que, o conheciam da sua instituição de origem e que, mantinham convênios com esta instituição, com vistas à passagem dos sistemas da água para a CASAN.

Estes períodos, posteriores ao período (1971 – 1975), foram caracterizados por ações que, ao invés de consolidar a imagem da CASAN, na maioria das vezes, manchavam esta imagem.

Isto fica muito claro no relato do entrevistado E8, que de forma muito clara e, com uma dose de emoção muito forte se refere ao que ele chama de síndrome do caminhão carregado de canos.

“Eu estava no Gabinete do Prefeito de uma pequena cidade do sul do estado. O prefeito pediu licença e foi receber um engenheiro da CASAN. Este colega trazia à mão o projeto do sistema de abastecimento de água deste município, elaborado pela Fundação SESP e, manteve contato para a execução do projeto. O prefeito, de pouca instrução, fez o colega adentrar ao seu gabinete e, comunicou na minha presença que aquele projeto já havia sido executado e, convidou-o para a inauguração do sistema” (E8).

A relação da CASAN com o poder concedente, portanto, sempre foi pautada pelo autoritarismo, como também pela demonstração explícita de força.

Assim é que, fazendo referências ao ambiente interno da CASAN e a relação desta com o poder concedente, o depoente E9 assim se reporta:

“A nossa ineficiência é patente. Tudo ou quase tudo é possível dentro da CASAN. Nestes trinta anos o nosso modelo está enfraquecido e não mais funciona. A nossa estrutura de custos é insustentável. Não temos nada a apresentar em uma negociação de renovação de uma concessão. Nunca demos satisfação para as prefeituras” (E9).

Ainda o entrevistado E9, mostrando quão difícil é defender a CASAN em um processo de defesa de uma renovação de concessão:

“Já que é inevitável um rompimento, pelo menos, temos que defender a permanência de mais seis meses neste município. Vejo este rompimento com a CASAN como uma irresponsabilidade do município, mas, não tenho argumentos para uma defesa consistente. Falar com o Prefeito é papel do nosso Presidente”(E9).

Observa-se, portanto, pelo depoimento do entrevistado E9 que, o nível de afastamento da CASAN e de seus prepostos em relação ao poder concedente é muito grande e chega ao ponto do Presidente da empresa ser citado como único interlocutor que tem acesso ao prefeito.

#### **5.1.1.2 -A relação da organização com outras instituições da área do saneamento**

Quando da concepção do PLANASA, em abril de 1971, conforme explicitado no Capítulo 4, havia vários órgãos no Brasil que, desenvolviam atividades voltadas para a construção de obras de saneamento, este, á época, entendido como o atendimento às

comunidades conurbadas, com sistemas públicos de abastecimento de água e com sistemas de esgotos sanitários.

Referindo-nos ao Estado de Santa Catarina, dentre os órgãos que faziam saneamento, podemos destacar a Fundação SESP, vinculada ao Ministério da Saúde, o DNOS vinculado ao Ministério do Interior e o Departamento Autônomo de Engenharia Sanitária – DAES que, pertencia a estrutura estadual.

Em particular, com relação à gestão dos negócios de água e esgotos sanitários, a Fundação SESP trouxe para Santa Catarina o seu modelo que, havia sido desenvolvido e implantado na cidade de Governador Valadares, Estado de Minas Gerais, no ano de 1952.

Este modelo consistia em criar uma autarquia municipal – Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto - SAMAE – órgão da administração indireta do município que, passava a gerir todos os negócios de saneamento no espaço geopolítico deste município.

O DNOS, de outra forma, voltava-se mais para a construção de obras de saneamento, Estações de Tratamento de Água, barragens e sistemas de macro drenagem, mas, não procurou desenvolver modelos para a gestão do saneamento.

O DAES mantinha sob a sua coordenação poucos sistemas de abastecimento de água e sistemas de esgotos sanitários.

Com a implantação efetiva do PLANASA em Santa Catarina, o DAES foi extinto e, deu lugar a CASAN que, foi concebida para ser a operadora dos sistemas de abastecimento de água que aderiam ao modelo preconizado pelo PLANASA.

O mecanismo legal para a operação da CASAN em um município era um contrato de concessão que, pressupunha uma duração de 30(trinta) anos.

Entretanto, na medida em que representava na área do saneamento, o braço social da ditadura militar sem hegemonia que governava o país, desde 31 de março de 1964, a CASAN, não privilegiou o cultivo de relações amistosas com as outras instituições que faziam saneamento no estado.

Esta postura fica bem clara ao observarmos e refletirmos sobre o relato do entrevistado E2 que, de forma muito elucidativa e sem ambigüidades assim se reporta:

“O sistema PLANASA – BNH, simplesmente desconheceu a atuação anterior da Fundação SESP. A Fundação ficou isolada e esse sistema PLANASA - BNH passou a atuar de forma estanque. Criou a sua própria forma de atuar no setor e no meu entendimento ficou de fora daquilo que era fundamental da atuação da Fundação SESP que era a visão de Saúde Pública. Então, as companhias passaram a ser entidades que tinham uma visão, no meu entender, deformada do saneamento. Tinham preocupação muito maior com o aspecto econômico financeiro do que com o aspecto saúde pública e com o aspecto social” (E2).

Observa-se, igualmente pelo relato do entrevistado E2, a ausência de um processo de superação dialética, quando da concepção do PLANASA, isto é, nada foi aproveitado do modelo anterior que, existia no Estado de Santa Catarina com relação a gestão dos serviços de água e esgotos sanitários.

Em síntese, não houve a conservação dos pressupostos básicos do modelo anterior, naquilo que eles tinham de essencial e elevados a nível superior, pela incorporação das novas determinações geradas pelo desenvolvimento histórico social (Coutinho, 1999, p. 85).

Por outro lado, esta modelagem comportamental de isolar deliberadamente a Fundação SESP e outras instituições estaduais, imposta pelo PLANASA quando da sua criação, viria a ter reflexos na vida futura da CASAN na medida em que, estes momentos singulares de sua história – o seu nascimento e a sua infância - representavam o seu processo de inserção social que, de acordo com Berger & Luckmann (2000, p.173), representavam a sua socialização primária, ou seja, a primeira socialização que estava experimentando na sua infância, e em virtude da qual tornar-se-ia membro da sociedade.

Na esteira da observação desta relação social conflituosa com outros órgãos da área do saneamento, na sua infância, podemos inferir que, houve um processo de socialização primária mal resolvido.

E, conforme relevam, Berger & Luckmann (2000), a socialização primária é a primeira socialização que o indivíduo experimenta na infância, e em virtude da qual torna-se membro da sociedade. A socialização secundária é qualquer processo subsequente que introduz um indivíduo já socializado em novos setores do mundo objetivo de sua sociedade.

Ainda, Berger & Luckmann (2000), ressaltam que a socialização primária tem em geral para o indivíduo o valor mais importante, na medida em que a estrutura básica de

toda socialização secundária deve assemelhar-se à da socialização primária. Ou seja, todo indivíduo nasce em uma estrutura social objetiva, dentro da qual encontra outros significativos que se encarregam de sua socialização.

Por outro lado, em razão de ser resultante de um processo dinâmico de revolução passiva, a concepção, o nascimento e a infância, da CASAN, ocorreram em um cenário no qual, havia um clima de rejeição social ao novo organismo.

Assim é que, ao ser instada a participar da dialética da sociedade Catarinense, o fez com dificuldades para apreender e desenvolver a interiorização da realidade, processo que antecede à socialização primária. Ou seja, não apreendeu que, o poder concedente dos serviços públicos de água e esgotos sanitários era o município, conforme ficou explícito nos relatos dos entrevistados no item anterior.

Portanto, dois aspectos de fundamental importância devem ser levados em consideração, quando da interpretação do processo de socialização da CASAN e de sua relação com a sociedade e com outros órgãos de saneamento: as suas idiosincrasias individuais e a sua localização na estrutura social.

Por um lado, enquanto concebida no curso da ditadura militar sem hegemonia que governou o país – período 1964 a 1985 – interiorizou a perspectiva peculiar deste contexto sócio-político – o autoritarismo.

De outra forma, em sua infância recebeu e interiorizou através daquele que a esculpiu – o PLANASA – que também foi o encarregado da sua socialização primária, a percepção do mundo social segundo os valores, crenças e costumes que, eram prevalentes no contexto social, político, econômico e cultural do país.

Na esteira destas considerações, é que, Berger & Luckmann (2000), enfatizam que, não é necessário acrescentar que a socialização primária implica mais do que o aprendizado puramente cognoscitivo. Ocorre em circunstâncias carregadas de alto grau de emoção.

Neste sentido, pode-se inferir que há razões para se acreditar que sem esta ligação emocional com os outros significativos o processo de aprendizagem seria difícil, quando não de todo impossível.

Conseqüentemente, a inexistência de afeto nas relações com outros órgãos da área do saneamento, criou barreiras e/ou impossibilitou a construção de conhecimento.

Em síntese, tanto do ponto de vista de gestão quanto do ponto de vista da produção de pesquisas e elaboração de trabalhos científicos voltados para a área do saneamento, a CASAN não ocupou o espaço que lhe estava reservado.

Igualmente, esta relação pouco amistosa ou quase inexistente com outros órgãos, não possibilitou o desenvolvimento de tecnologias de baixo custo para atender às pequenas comunidades rurais e/ou periféricas de cidades pólos.

A competência desenvolvida pela CASAN voltava-se para a concepção de sistemas que, possibilitassem um retorno do investimento.

As comunidades de pequeno porte que, não fossem sedes municipais, eram tratadas como se fossem comunidades maiores, o que inviabilizava a construção de pequenos sistemas de abastecimento de água.

Observando o depoimento do entrevistado E11, nele podemos vislumbrar como foi marcante, este distanciamento da CASAN dos outros órgãos que faziam saneamento no Estado de Santa Catarina.

“Os custos dos sistemas executados pela CASAN não permitiam a execução de pequenos sistemas” (E11)

“Não nos preocupamos em desenvolver tecnologias de baixo custo. Não era a nossa praia. Havia a Fundação SESP que se encarregava dos pequenos sistemas” (E11).

### **5.1.2 - TRANSFORMISMO**

Por ser um plano de abrangência nacional, o Plano Nacional de saneamento - PLANASA, necessitava de uma equipe considerável tanto de engenheiros quanto de apoio administrativo.

Entretanto, na década de 1970, não havia no mercado profissionais disponíveis do ponto de vista quantitativo e com um nível de experiência e qualificação para desenvolver suas atividades na área específica da engenharia sanitária.

As universidades, com raríssimas exceções, não estavam preparadas para formar profissionais especializados em engenharia sanitária.

Os profissionais que praticavam o saneamento encontravam-se a serviço dos órgãos que faziam saneamento no Brasil: Fundação SESP, DNOS e órgãos dos Governos Estaduais.

Para suprir estas deficiências vários cursos de engenharia sanitária foram criados no Brasil.

Mas, do ponto de vista político vivíamos no Brasil sob a égide de uma ditadura que, no início da década de 1970, para exercer o seu poder de coerção afastou as lideranças existentes nos órgãos federais e estaduais, como também desmantelou os aparelhos privados de hegemonia que existiam no país, o que, atingiu também o setor de saneamento.

Este aspecto – o afastamento de lideranças e desmantelamento dos aparelhos privados de hegemonia – também acarretou a ida para o ostracismo de grande parte dos pesquisadores que, se dedicavam a pesquisa na área do saneamento, ou seja, água e esgotos.

Estes pesquisadores não pararam de pesquisar, mas montaram as suas trincheiras junto àqueles que, resistiram às premissas do PLANASA e do regime militar instalado.

Neste contexto, isto é, no início da década de 1970, quando da formatação da arquitetura organizacional do PLANASA, no âmbito do Ministério do Interior, os órgãos federais que atuavam com saneamento e, muito particularmente, a Fundação SESP, em razão do modelo de gestão que havia implantado – SAAE /SAMAE – foram chamados a participar, mas, de certa forma, monitorados pelos intelectuais orgânicos da ditadura.

No relato do entrevistado E13, observa-se que, na realidade havia um clima de insatisfação política muito grande na maioria dos profissionais que militavam no setor saneamento e, muito particularmente, naqueles ligados ao Governo federal.

“A turma do SESP foi convidada para participar na construção do PLANASA. Mas, problemas políticos com alguns engenheiros abortou as negociações. Os outros em solidariedade afastaram-se das negociações” (E13).

Havia, entretanto, no país, um grande número de intelectuais tradicionais - intelectuais que não mantinham ligações com aparelhos de hegemonia que representavam classes - que, se opunham ao regime militar e, até quando foi permitido externar suas divergências, o fizeram.

Este estado de vulnerabilidade política e institucional e, de repressão, fica patente quando observamos o depoimento do entrevistado E13.

“Em 1964, eu era engenheiro da Petrobrás. Fui demitido pela revolução. Mas, consegui entrar para o SESP e, trabalhar no Rio de Janeiro. Quando o PLANASA foi pensado, nós, do SESP, fomos deixados de lado porque éramos considerados de esquerda. Nem todos, pois alguns que gostavam dos milicos ainda chegaram a participar. Mas, a nossa experiência continuou conosco e não morremos” (E13).

A intelectualidade orgânica do regime militar, entretanto, não podia permitir que, o PLANASA, enquanto braço da ditadura no social, viesse a não dar certo e/ou não surtir os efeitos desejados – atingir grande parte da população brasileira com água – e, interiorizar as ações da elite que mandava no país.

A estratégia utilizada pelo Governo Militar foi, então, a prática intensiva do transformismo – a assimilação pelo bloco no poder das frações rivais das próprias classes dominantes ou até mesmo de setores das classes subalternas – para viabilizar o PLANASA e, conseqüentemente, neutralizar as oposições a este plano.

Este processo de transformismo atingiu, em primeiro lugar, personalidades políticas de grande expressão no Brasil.

Em seguida, passou a se fazer presente em setores singulares, como o saneamento que, encerra um componente muito forte de cunho social – a sua ligação com a saúde pública -, haja vista, as ações na área do saneamento, sistemas públicos de abastecimento de água e sistemas de esgotos sanitários, representarem um atendimento primário de saúde.

Em que pese este processo de transformismo, a ditadura sem hegemonia de natureza militar – tecnocrática, até certo ponto, conseguiu atingir em alguns momentos, um significativo grau de consenso, particularmente, em amplos setores da classe média.

Este nível de consenso foi conseguido através de ações que, representaram para a classe média, a modernização do país.

Dentre estas ações, evidentemente, estavam as ações voltadas para o saneamento e, conseqüentemente para a saúde pública.

Estas considerações tornam-se evidentes, ao observarmos o depoimento do entrevistado E 14 que, explicita de forma clara como o processo de transformismo, isto é, como o processo de cooptação se tornou exitoso, por ocasião da concepção do PLANASA.

“Hoje, não vejo nenhuma perspectiva para o setor saneamento, mas, é fácil vislumbrar o seu inevitável destino. O destino presumível, para o setor saneamento, a continuar o atual quadro de indefinição, será o retorno ao “Quadro Caótico” que reinava antes da implantação do PLANASA e identificado em 1967. Nesta ocasião, que julgamos não estar longe, aparecerá um “ salvador da pátria”, possivelmente um bom “ copista”, que redescobrirá o PLANASA dando-lhe um nome mais moderno e compatível com a globalização, assumindo perante os atuais neófitos do setor, a paternidade do plano e consagrando-se por algum tempo perante os menos avisados”(E14).

Este depoimento, de igual forma, é bastante elucidativo, pois que, nos mostra que para aqueles que viveram o PLANASA, a discussão do futuro do saneamento com a sociedade civil organizada não é a saída para a resolução dos problemas do setor.

Ainda, resta um resíduo de autoritarismo muito forte naqueles que dirigiram as primeiras incursões do plano na direção da sociedade.

Estas posições de defesa acirrada do PLANASA, por outro lado, não são compatíveis com o nível de participação e politização atingidos pela sociedade civil organizada.

Não são aceitas, ainda hoje, a participação popular e nem a participação dos demais órgãos que resistiram à repressão e ao ostracismo, no período de 1964 – 1985.

No depoimento do entrevistado E15 fica muito explícita esta posição de exclusão de outros órgãos que foi manifesta durante a implantação e consolidação do PLANASA.

“No ano passado fomos procurados pelo Governo do Estado de Santa Catarina que, nos indicou como representante da CASAN para participar de reuniões com o pessoal do hoje, ministério das cidades. Estas reuniões eram para desenvolver um modelo de gestão para o saneamento em Santa Catarina, através de um consórcio que seria montado na região de Jaraguá do Sul e que, envolvia os municípios de Corupá, Guaramirim, Massaranduba e Schroeder que mantinham contrato com a CASAN. Mas, a posição formal da companhia foi pela não participação. Mesmo porque não temos a menor afinidade com o SAMAE de Jaraguá do Sul”(E15).

O resultado deste procedimento que, resgatou e expôs mais uma vez o processo de socialização primária inadequado da empresa, foi a elaboração de um estudo, sem a participação da empresa, com recursos do BIRD, na área da bacia do rio Itapocu para viabilizar o consórcio pretendido pelos municípios daquela bacia para resolver os seus problemas de saneamento.

Em síntese, a empresa ficou fora do Programa de Modernização do Setor Saneamento – PMSS 2 que, investe hoje no Estado de Santa Catarina e, viabiliza um modelo de gestão por bacia hidrográfica que, a inércia da empresa impediu que ela participasse.

Acresça-se a este fato, a condição dos municípios de Corupá, Guaramirim, Massaranduba e Schroeder, manterem contratos de concessão com a empresa.

Contudo, apesar deste aparente sucesso do PLANASA, do ponto de vista quantitativo não ocorreu um correspondente sucesso do ponto de vista qualitativo.

Não houve uma correspondente produção de pesquisa na área de saneamento que, possibilitasse soluções adequadas para situações particularizadas como, por exemplo: soluções de baixo custo para atender comunidades periféricas e comunidades situadas no meio rural.

Houve, então, em decorrência destes fatos, uma aceleração do processo de transformismo tanto no nível nacional, direção do PLANASA, quanto no âmbito dos estados federados.

Estas situações podem ser sentidas nos depoimentos dos entrevistados E 5 e E9, no caso particular, do Estado de Santa Catarina.

Por outro lado, estes depoentes, E5 e E9, ressaltam duas questões muito importantes e, não tratadas por ocasião do processo de cooptação: em primeiro lugar, a

formação política do cooptado que, podia não ser compatível com a do cooptador e/ou com a das elites que governavam o estado.

Em segundo lugar, a organização do trabalho dos órgãos dos quais provinham que, sem dúvida, era diferente da organização do trabalho da empresa e, que interferiria na sua adaptação ao novo órgão.

“Como fundador da CASAN eu foi compelido a montar uma equipe que pudesse junto comigo tocar os projetos e novas obras que eram muitas. As empreiteiras eram contratadas, mas, precisavam ser fiscalizadas. Tínhamos também um problema muito sério de operação de sistemas. Então, fui a campo em busca de colegas, engenheiros para me ajudar. Tínhamos bastante dinheiro. Os outros órgãos (o SESP) não tinham e viviam ameaçados de extinção. Foi muito fácil em alguns casos contratar engenheiros. Em outros, muito difícil. Havia um componente político. Mas, acredito que houve sucesso na minha missão” (E5).

“Quando fiz minha especialização em saúde pública convivi com muitos engenheiros da Fundação SESP e, ficava muito impressionado com a forma como eles atuavam. Desenvolvi pesquisas, Trabalhavam no campo. E, só após alguns anos é que eram promovidos. Eram convidados a fazer o curso todos. Mas, aqui em Santa Catarina, quando alguns engenheiros do SESP, chegaram na empresa não renderam o necessário. Estranharam a forma como a empresa trabalhava. Poucos foram para o interior. A maioria ficou em Florianópolis. Pesquisa não havia. E, a administração da empresa era política” (E9).

Estes relatos dos depoentes E5 e E9, vem ao encontro do que preceitua Marx (1998, p.18) que, ressalta ser a consciência do homem determinada por seu ser social. Ou seja, o trabalho é um integrador social, na medida em que, a produção das idéias, das representações e da consciência está, em princípio, direta e intimamente ligada à atividade material dos homens.

As representações e as idéias são produzidas pelos homens, estes, condicionados por uma determinada organização do trabalho e pelo nível de desenvolvimento de suas forças produtivas.

Neste mesmo sentido e, consubstanciando a proposição de Marx (1998), Berger & Luckmann (2000, p.18), discorrendo sobre a sociologia do conhecimento, enfatizam que, a Marx interessava é que o pensamento humano funda-se na atividade humana – trabalho – e, nas relações sociais produzidas por esta atividade.

Conseqüentemente, os cooptados, ao serem inseridos em uma nova organização do trabalho passarão por um processo de adaptação que, poderá não só ser demorado, como também, frustrante e desmotivador.

De outra forma, este processo de cooptação, criou no ambiente interno da empresa um certo desconforto, pois que, os cooptados, em sua grande maioria, não tinham a experiência de trabalhar em uma empresa, cujo componente político partidário era muito forte e determinante da ascensão funcional dos seus empregados.

Este fato, evidentemente, interferiu no equilíbrio dinâmico que existia entre o ambiente interno e externo da empresa, na medida em que a desmotivação dos empregados, promove abalos na saúde desta empresa.

E, como ressalta Nadler (1994, p.31), a interdependência interna significa que, as mudanças que ocorrem em um determinado componente de uma organização são refletidas sobre os outros componentes, haja vista o fato das partes serem interligadas.

## **5.2 - OS PRESUPOSTOS BÁSICOS DA SAÚDE ORGANIZACIONAL NA CASAN**

Os pressupostos básicos da saúde organizacional desenvolvidos por Bennis (1976) e, eventualmente, presentes na realidade da CASAN, serão apresentados a partir das entrevistas realizadas, ou seja, a partir das visões de mundo dos entrevistados, como também das análises de documentos da empresa aos quais tivemos acesso por ocasião do presente estudo.

Utilizar-se-ão, igualmente, os dados decorrentes das observações que desenvolvemos durante a pesquisa de campo, como elementos de interpretação dos pressupostos básicos da saúde organizacional da empresa.

Por outro lado, os pressupostos considerados influentes na saúde organizacional foram: (a) Assenhorear-se ativamente do seu ambiente: adaptabilidade; (b) Uma certa unidade de personalidade: o problema da identidade e, (c) É capaz de perceber o mundo e a si mesma de forma correta: o teste da realidade.

### **5.2.1 - Assenhorear-se ativamente do seu ambiente: adaptabilidade**

Segundo Bennis (1976), esta característica, ou seja, assenhorear-se ativamente do seu ambiente: adaptabilidade coincide com a capacidade de resolver problemas que, depende da flexibilidade da empresa.

Na esteira desta conceituação, observa-se que, a flexibilidade consiste na liberdade de aprender com a experiência, isto é, de mudar simultaneamente com o contexto dos ambientes interno e externo.

Ainda, Bennis (1976), assevera que, de outra maneira, podemos definir esta característica, em termos de funcionamento organizacional, como “aprende-se como aprender”.

Observaremos neste espaço a forma como a empresa desenvolveu o seu processo de adaptabilidade ao seu ambiente e, concomitantemente, como pode assenhorear-se deste ambiente.

Evidentemente, de acordo com o referencial teórico apresentado no Capítulo 2, deste estudo, a empresa será metaforicamente, considerada como um organismo vivo e, conseqüentemente, como um sistema social, aberto e dinâmico.

Nesta direção, consubstanciando e apoiando o conceito de adaptabilidade proposto, por Bennis (1976), Capra (1982), considera que, um sistema auto-organizador, encerra a necessidade de ser flexível, deve dispor de um número considerável de caminhos no seu processo de interação com o meio ambiente. Ou seja, deve ser portador do princípio da equifinalidade. A flexibilidade de um sistema, portanto, vincula-se diretamente ao número de variáveis que, flutuam no espaço dos seus limites de tolerância. Estas flutuações dinâmicas tanto de ordem física quanto de ordem mental, social, tecnológica, política ou econômica, exigem do sistema uma adaptação ao seu ambiente.

Conseqüentemente, a perda de flexibilidade do sistema significa perda de saudabilidade e, em decorrência destas perdas a sua saúde pode ser agravada.

Neste sentido é que, no caso específico deste estudo, se observarmos a adaptação da empresa ao seu ambiente, em razão desta apresentar um aspecto singular, isto é, ainda ser um monopólio natural e estatal, o seu ambiente operacional torna-se restrito e, composto por clientes, fornecedores e grupos regulamentadores.

Os prováveis concorrentes, portanto, inexistem em seu ambiente operacional.

Esta inexistência de concorrentes é relativizada na medida em que, com a aprovação da Lei nº 8.897, de 13 de Fevereiro de 1995 que, versa sobre o regime de

concessões e licenças para prestação de serviços públicos, criou-se um ponto de inflexão na história dos monopólios estatais no setor de saneamento.

A nova Lei determina que, os municípios, no caso de concederem os seus serviços de água e esgotos, o façam através de licitação.

Desta forma, observando-se os relatos dos entrevistados E10 e E12, podemos observar como se desenvolveu e/ou como se construiu a interação da empresa com o seu ambiente operacional e, particularmente, com os fornecedores de produtos e serviços.

“A derrocada da Fundação SESP, em parte, deveu-se aos seus custos na execução de obras. Os projetos da Fundação SESP eram feitos por seus próprios engenheiros. Os custos da Fundação SESP eram muito baixos e a mão de obra utilizada era local, dos municípios. (E10)”.

“Os preços base para orçamentos de obras da CASAN são altíssimos e, não refletem a realidade do mercado. (E10)”.

“A relação da CASAN com os seus clientes sempre foi tumultuada. Primeiro, pela falta de preparo dos seus funcionários. Segundo, pela precariedade da prestação dos serviços. Não há fiscalização da execução de serviços (E12)”.

“Não havia a necessidade de prestar serviços de qualidade. Só a CASAN trabalhava com este tipo de serviço (E12)”.

Os relatos dos depoentes E10 e E12, portanto, permitem-nos inferir que, havia uma inconformidade tanto nos custos dos serviços prestados à sociedade pela empresa, como também na própria qualidade na prestação destes serviços.

Da análise destes depoimentos, podemos também observar que, em primeiro lugar, pelo fato de ser uma empresa nova, criada exclusivamente para gerir os negócios de água e esgotos da Estado de Santa Catarina, não dispunha de experiências anteriores nesta área do saneamento, como também não dispunha de pessoal técnico para desenvolver projetos de sistemas de abastecimento de água e de esgotos sanitários.

Em segundo lugar, pela própria concepção do PLANASA, a iniciativa privada fazia parte do modelo, isto é, era co-participante deste modelo.

Para observar este aspecto – a participação direta da iniciativa privada no modelo – basta que nos reportemos ao mecanismo operacional do PLANASA, onde encontramos:

## **MECANISMO OPERACIONAL DO PLANASA**

### **ÓRGÃOS QUE INTEGRAM O SFS**

- BNH (órgão central)
- Governos dos Estados
- Agentes Financeiros
- Órgãos Gestores
- Companhias Estaduais de Saneamento
- Iniciativa Privada (Firmas Projetistas e Empreiteiras)

Sob a ótica do modelo do PLANASA, portanto, tanto as firmas projetistas quanto as empreiteiras de obras eram de fundamental importância para que este modelo se tornasse exitoso.

Conseqüentemente, a empresa, na interação com seu ambiente operacional, ou seja, aquele ambiente que a influenciava diretamente, havia esta relação institucionalizada com os projetistas e com as empreiteiras e, que tinha uma ancora legal - o PLANASA.

Esta relação com a iniciativa privada abrigava dois interesses essencialmente distintos: a capacidade de aprender com a experiência – construir conhecimento - por parte das Companhias Estaduais de Saneamento Básico, no nosso caso, a empresa pesquisada e, a necessidade de auferir lucros quando da prestação de serviços, por parte das firmas projetistas e das empreiteiras.

Este conflito relacional – empresa – iniciativa privada - possibilitava à empresa na sua adaptação ambiental, igualmente, dois caminhos: fiscalizar de forma eficiente às prestadoras de serviços, exigindo destes, qualidade nos serviços prestados e custos compatíveis com o mercado ou conduzir esta relação para um nível de afeto tal que, possibilitasse alguns desvios comportamentais.

Neste aspecto, isto é, considerando o produto deste conflito relacional que se estabeleceu, pode-se observar que, houve uma perda de saudabilidade da empresa e, conseqüentemente, o não exercício do aprendizado com a experiência.

Esta perda de saudabilidade caminhou de encontro ao primeiro pressuposto básico da saúde organizacional de Bennis (1976) – o aprendizado com a experiência – o que, sem dúvida, representava o momento histórico que atravessava a empresa.

Evidentemente, enquanto uma empresa, embora pública, para se sustentar como tal, havia a necessidade de ser gerida de forma disciplinada no que diz respeito aos três aspectos básicos de uma gestão empresarial: gestão financeira, gestão da produção e gestão de marketing (Bezerra, 2000).

Com custos elevados, em que pese à época, a existência do aporte de financiamentos públicos elevados, via BNH, a gestão financeira da empresa viria a ser comprometida, em razão de sua adaptabilidade também haver sido comprometida.

Estas observações tornam-se claras, através do depoimento do entrevistado E10 que, assim se reportou:

“O PLANASA tinha uma linha de financiamentos muito boa. A CASAN não tinha problemas de dinheiro. Então, não havia necessidade de muito controle”(E10).

Outro aspecto de relevância na apropriação de custos dos serviços prestados era a pontualidade no pagamento destes serviços.

A empresa nem sempre liquidava as faturas que lhes eram apresentadas pelos prestadores de serviço conforme aprezado nos contratos.

Para as grandes empresas empreiteiras que, tinham uma estrutura financeira sólida, isto não causava grandes transtornos, pois que, podiam financiar obras para a empresa contratante.

Evidentemente, quem financia, cobra juros e taxa de retorno sobre o investimento realizado, o que eleva o custo da obra, ao passo que o atraso na liquidação das faturas de certa forma pode vir a comprometer a qualidade dos serviços prestados.

Para os pequenos prestadores de serviços esta situação de inadimplência da empresa era fatal e, podia até inviabilizá-los.

Podemos, portanto, observar que, desta relação da empresa com o seu ambiente externo direto – ambiente operacional – particularmente, com as firmas projetistas e empreiteiras, desenvolveu-se em alguns casos, uma relação incestuosa, na medida em que, alguns daqueles que participaram da sua concepção – as firmas projetistas e empreiteiras - passaram a usá-la de forma pouco recomendável para prestar serviços para a sociedade.

Com relação aos fornecedores de produtos de consumo, na medida em que, haja inadimplência por parte da empresa, os preços são afetados e, os custos operacionais e a gestão da produção desta, igualmente são afetados.

Os custos de oportunidade – a ausência de recursos em caixa – para investimento em compras de produtos essenciais ao desenvolvimento do processo produtivo, em condições especiais, passam a mexer também, com os resultados operacionais da empresa e, evidentemente com a sua gestão da produção.

Consubstanciando, este aspecto – custos de oportunidade - o entrevistado E17, em seu depoimento, mostra de forma clara, o que ocorre com o centro de custos da empresa:

“Eu comprei cloro com preço 25(vinte e cinco)% mais baixo do que o preço cotado para a empresa, pela mesma firma. Logo, não posso usar os preços cotados pela empresa” (E17).

Ainda, com relação aos aspectos relativos à gestão da produção da empresa, o relato do entrevistado E 18 mostra na sua percepção como se sentiu, vindo de outra empresa do ramo do saneamento:

“Eu vim da .....e, fiquei chocada com o que vi na operação e manutenção dos sistemas de água. Desde operadores de ETA mal apresentados e mal vestidos até analfabetos, tinham na operação e manutenção da empresa. Levei um tempo para entender. Hoje, entendo, porque chegamos onde chegamos. É muito difícil manter este tipo de coisa”(E18).

Este relato, por outro lado, possibilita-nos, inferir que, por ser um monopólio natural e estatal, a empresa não só se despreocupou com a gestão da sua produção, como também não acompanhou as inovações tecnológicas que, se processaram a partir dos anos da década de 1970.

A sua interação com o meio ambiente se processou de forma inadequada na medida em que, geriu a sua produção utilizando mão de obra desqualificada e, conseqüentemente, incapaz de receber novas tecnologias, como também participar de um processo de transferência de tecnologia.

Com relação à gestão de marketing, segundo o depoente E19, temos:

“Gestão de marketing nunca existiu na empresa. Não havia necessidade. A maioria dos empregados da empresa nem conhecem as Estações de Tratamento de Água. Durante um certo tempo, muito curto, os alunos das escolas públicas eram levados para conhecer a ETA dos quadros. Isto acabou porque foi encontrado um problema de segurança e faltou dinheiro para pagar o ônibus”(E19).

A inexistência de uma gestão de marketing, por outro lado, impossibilitou a empresa de interagir com os seus clientes, haja vista que, esta gestão, pressupõe a conquista e manutenção de clientes.

Entenda-se, por conquista, não só a abertura de novos mercados consumidores, mas, também a manutenção dos mercados já trabalhados.

Evidentemente, para que se consolide uma gestão de marketing, é necessário que se mantenha um sistema de informações que, privilegie de forma concomitante as informações tanto de fontes externas quanto de fontes internas.

De outra maneira, embora a empresa seja uma estatal e explore um monopólio natural, os seus clientes precisam conhecer o seu produto – a água – que representa saúde, isto é, representa a essência da vida, como também os seus serviços.

A gestão de marketing, portanto, volta-se não só para o produto e sim, também para os serviços.

Observa-se, também, que a não preocupação com o cliente e com a qualidade dos serviços prestados levantada pelo entrevistado E 12 e, a não promoção destes serviços junto ao seu público consumidor, conforme relato do entrevistado E19, ou - a inexistência de uma gestão de marketing – que, a empresa desde a sua concepção, desenvolvida em um período político no qual se consolidava um regime autoritário, não manteve uma relação saudável com o seu ambiente operacional.

Ou seja, não se preocupou em promover e deixar de forma transparente para a sociedade, qual era a sua competência específica.

Desta forma, rompia o equilíbrio dinâmico que ela – a empresa - deveria manter com o seu meio ambiente e, neste caso com o seu ambiente operacional.

Nestas condições, conforme preceitua Bennis (1976), houve um processo inadequado de adaptabilidade da empresa que, interferiu na sua saúde, enquanto organização e, conseqüentemente, não possibilitou que, se desenvolvesse a liberdade de aprender com a experiência e mudar em simultaneidade com as circunstâncias internas e externas.

Em resumo, o processo de adaptabilidade da empresa ao seu meio ambiente não foi tranqüilo, apresentando turbulências em razão desta, não haver desenvolvido a sua flexibilidade, ou seja, a sua capacidade de aprender com a sua própria experiência e, ao mesmo tempo não ter passado por um processo de mudança que, harmonizasse as circunstâncias internas e externas.

Este processo de adaptabilidade turbulento, por outro lado, liga-se ao seu passado, ou seja, ao processo de sua concepção que, se desenvolveu num momento singular da história política do Brasil - a consolidação da ditadura militar sem hegemonia que havia se estabelecido no país em 31 de março de 1964 – e, que sem dúvida, não possibilitava a participação popular e nem a explicitação de estratégias empresariais.

### **5.2.2 - Uma certa unidade de personalidade - o problema da identidade**

Uma organização e/ou uma empresa desenvolve um processo saudável de adaptabilidade quando ela sabe o que é, e o que deve fazer. Ou seja, há a necessidade de ter uma identidade bem definida.

Desta forma é que, Bennis (1976), discorrendo sobre a questão da identidade, a partir dos conceitos encontrados na literatura, no campo da saúde mental, ressalta que, esta questão no âmbito das organizações pode ser enfocado de duas maneiras: (a) determinando-se até que ponto os objetivos da organização são compreendidos e aceitos pelas pessoas e (b) desenvolvendo-se uma avaliação para compreender até que ponto a organização está sendo captada pelas pessoas.

É na esteira destas duas maneiras levantadas por Bennis (1976), para enfocar a questão da identidade nas organizações que, Brown (1960), enfatiza que, quatro conceitos de organização devem estar bem nítidos e compreendidos:

- a) – a organização manifesta, aquela proposta em um organograma de maneira formal.
- b) – a organização pressuposta, isto é, aquela decorrente da visão de mundo dos indivíduos.
- c) – a organização atual entendida a partir de uma análise organizacional desenvolvido por especialistas em organizações
- d) – a requerida, aquela situação que, representaria a organização devidamente adaptada às circunstâncias do nicho de mercado em que se encontra.

Bennis (1976), observando estes quatro conceitos, ressalta que, para a saúde da organização, não é “conditio sine qua non” que estes conceitos sejam idênticos, mas sim, que eles devem ser levados em consideração, como também devem ser levadas em consideração as tensões que acompanham seu desequilíbrio.

Portanto, na ótica de Bennis (1976), o que interfere na saúde organizacional é o distanciamento muito grande entre os quatro conceitos de organização.

Consubstanciando, as considerações de Bennis (1976) e, discorrendo sobre as questões relativas à saúde mental, Fromm (1983, p.70), argui que, à mesma maneira como ocorre com as necessidades de relação, arraigamento e transcendência, esta necessidade de um sentimento de identidade é tão vital e imperativa que, o homem não poderia ter saúde mental se não encontrasse algum modo de satisfazê-la.

Continua Fromm (1983), ressaltando que, o sentimento de identidade do homem tem o seu desenvolvimento intrinsecamente ligado ao processo de saída dos vínculos primários que o ligam à mãe e à natureza.

Ou seja, o menino, que ainda se sente identificado com a mãe, não pode dizer “eu”, nem há a necessidade deste momento.

Esta necessidade – de dizer “eu” – se faz imperiosa na medida em que o menino, passa a conceber o mundo exterior como coisa separada e independente dele, situação na qual, emerge a consciência de si mesmo como ser diferente e uma das últimas palavras que aprende a usar é o “eu”, com referência a si mesmo.

Ainda, Fromm (1983), enfatiza que, no desenvolvimento da espécie humana, o grau em que o homem tem consciência de si mesmo como um ser separado depende da medida em que se haja libertado do clã e da medida em que se tenha desenvolvido nele o processo de individualização.

Neste sentido é que aponta, Marx (1998, p.101), na sexta tese sobre Feuerbach, ao explicitar que, a essência do homem está intimamente ligada ao conjunto das suas relações sociais. Ou seja, a humanização do ser biológico específico só se processa em sua plenitude através do convívio social e pela dinâmica da sociedade.

O processo de individualização do homem, portanto, conforme Marx, ocorre através do processo da história que, tem a troca como agente maior desta individualização.

De outra forma, na medida em que se desenvolve o processo da individualização, concomitantemente, é desenvolvida a interação do indivíduo com o seu meio ambiente, estabelecendo-se um processo de troca que, pode ser turbulento e, mexer com o equilíbrio dinâmico existente entre o homem e seu meio ambiente, o que pode resultar em perdas na sua saudabilidade e, conseqüentemente, na sua saúde.

Por outro lado, a passagem do nós – indivíduo de um grupo – para o “eu” – indivíduo existente à parte do seu grupo – desenvolve-se com ligações estreitas com os seus vínculos primários. Ou seja, busca-se, esta situação de autonomia, quando se percebe a liberdade como uma situação de conformidade com o cenário em que vivemos.

Há, portanto, a necessidade da experimentação do sentimento de identidade para que, possamos ter uma saudabilidade mental – saúde mental.

Evidentemente, se a “conditio sine qua non” para que se possa desfrutar da saúde mental é a identidade, vou me sentir compelido a fazer qualquer coisa para adquiri-la.

Por outro lado, reportando-nos às organizações, estas, devem ter uma missão, uma “raison d’être” e objetivos, bem definidos para que tenham uma identidade definida.

A busca desta identidade nas organizações tem, à maneira do que ocorre com o processo de individualização do homem, a sua história como pano de fundo e, as

ligações primárias – a sua socialização primária - como fatores determinantes do grau de saudabilidade das suas relações com o meio ambiente e/ou seu ambiente externo.

Neste contexto, podemos inferir que, a história de uma organização tem um papel preponderante na sua interação com o meio ambiente e, conseqüentemente, na sua saúde, enquanto organização.

E, no dizer de Nadler (1994, p.36), há crescentes evidências de que a maneira pela qual uma organização funciona hoje é muito influenciada pelos acontecimentos históricos que marcaram sua existência.

Ressalta, igualmente, Nadler (1994), que é de importância fundamental compreender as fases marcantes do desenvolvimento da organização ao longo do tempo, como também o atual impacto que os acontecimentos do passado – decisões estratégicas anteriores, a forma de comportamento das suas lideranças, a natureza das crises passadas, como também a evolução dos valores e normas básicas – exercem sobre a organização.

No caso da empresa pesquisada, os seus criadores estabeleceram para ela, uma função social e um negócio que, deveriam segundo diretrizes prefixadas, promover o atingimento dos seus objetivos globais.

A função social da empresa segundo consta nos seus estatutos era, “in verbis”:

“A função social da CASAN está 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.

Somente com a prevalência do social e privilegiando os valores fundamentais do ser humano é que a CASAN estará cumprindo a sua função social e atingindo a concretização do bem comum da sociedade catarinense”,

O seu negócio conforme estabelecido em seus estatutos era:

“Atuar como instituição integrante do sistema de saúde da comunidade catarinense através dos serviços de:

- Produção e distribuição de água conforme padrões internacionais de quantidade e qualidade;
- coleta e disposição final adequada de esgotos sanitários
- Educação sanitária da comunidade catarinense”.

As diretrizes eram:

“– Cumprir a função social da CASAN, sem comprometer o seu equilíbrio econômico-financeiro global.

- ênfase ao usuário atual e futuro como referencial básico para todas as decisões
- Ampliação gradativa da capacidade própria de investimentos
- Não queremos ser profissionais de segunda classe, nem aceitamos a estagnação de nossa organização. Mudar só depende de nós.
- A prestação de serviços após a obra é tão importante quanto a própria obra
- Ninguém deve ficar sem respostas “.

E, os seus objetivos globais eram:

“– Atuar como agente de desenvolvimento social e econômico no estado de Santa Catarina e contribuir para a obtenção de níveis internacionais de saúde pública.

- Prestar serviços de abastecimento de água e coleta de esgotos sanitários, em quantidade e qualidade, para atendimento ao maior número de pessoas, promovendo a saúde e o bem-estar social da comunidade catarinense.
- Buscar e manter o equilíbrio econômico-financeiro, reinvestindo o superávit para a expansão, manutenção e melhoria dos serviços prestados pela empresa.
- fazer da “Imagem da Empresa” uma preocupação constante e norteadora de todas as ações, na prestação dos serviços a que se propõe a CASAN”.

Por outro lado, em que pese, o estabelecimento de sua função social, do seu negócio, das diretrizes a serem seguidas para atingir os seus objetivos globais, por

ocasião de sua criação, houve na sua infância um desvirtuamento da sua função social o que, veio de encontro ao seu negócio e aos seus objetivos globais.

Este fato fica evidente, no depoimento do entrevistado E2, que assim relatou:

“As companhias estaduais passaram a ser, entidades que tinham visão, no meu entendimento, deformada do saneamento. Tinham preocupação muito maior com o aspecto econômico-financeiro, do que com o aspecto de saúde pública e com o aspecto social. Houve, com a criação das companhias a perda da visão de contexto. De saber que a empresa devia fazer saúde pública, através do saneamento. Faltando essa visão, o problema maior que ocorreu foi exatamente a interferência política, ta, que levou a empresa a criar disfunções específicas internamente, como a distribuição dos seus próprios quadros de funcionários”(E2).

Este acontecimento histórico – o desvirtuamento da função social da empresa – permitiu que, a interferência política se fizesse presente e, igualmente, que o negócio da empresa fosse prejudicado.

No relato do entrevistado E2 podemos observar como foi impactado o negócio da empresa:

“É, ai aconteceu o seguinte, A minha visão, ta. Primeiro é muito mais fácil se fazer água, mais barato, mais simples operacionalmente e tudo. Na implantação e na operação simples, é muito mais simples você trabalhar com água do que com esgoto. Segundo, a falta de visão é de saúde pública da própria empresa que não estabelecia prioridades, exatamente. Tanto sob o aspecto de água e esgoto quanto sob o aspecto de prioridade entre os municípios. Ela nunca consultou estatísticas de saúde pública municipal para saber qual município tinha maior prioridade de receber o benefício”(E2).

Estes aspectos ressaltados pelo entrevistado E2 criaram, uma forma deformada de ver o saneamento, por parte da empresa, como também influenciou a visão de mundo de seus técnicos que, passaram a privilegiar as questões econômicas e financeiras em detrimento das questões de saúde pública.

E, como de forma muito esclarecedora coloca o entrevistado E6, em seu relato:

“A política do BNH era fazer água, Mas, nada impedia que se fizesse esgoto. Não conheço e nunca vi falar em uma norma do BNH que proibisse as empresas de saneamento de fazer esgoto. Fazer água era mais fácil para ganhar dinheiro” (E6).

Neste contexto, a empresa se transformou em uma empresa de água e, não em uma empresa de saneamento.

De outra forma, apesar do BNH, enquanto órgão gestor do PLANASA, ser concomitantemente, regulador das CESBS, a ele não interessava as políticas locais e/ou interferências político partidárias, mas sim, o cumprimento de seus objetivos.

Esta situação – fazer água e a interferência política nos negócios da empresa – dificultou a busca de sua identidade.

Era mais cômodo para a empresa não perder seus vínculos primários – obedecer a regulação e controle do BNH – do que procurar e exercitar a experimentação da liberdade.

Enquanto isto, a esfera da política continuava buscando compatibilizar os aspectos episódicos do político com as questões eminentemente técnicas ligadas aos problemas da água.

Como afirmado anteriormente, a empresa pesquisada, assim como todas as CESBS do país desenvolveu vínculos muito fortes com o BNH que, foi o responsável pelo seu processo de interiorização e pelo seu processo de socialização primária.

Desta maneira, se observarmos a forma inesperada, como em 1986, quando a empresa tinha quinze anos, o BNH foi extinto, podemos, sem dúvida, inferir que a empresa foi forçada a assumir a sua orfandade de pai e de mãe de uma forma brusca.

Nestas condições, a passagem do nós – empresa do grupo de CESBS operadoras do BNH/PLANASA – para o eu – empresa à parte do seu grupo e interagindo com a sociedade catarinense – pela sua instantaneidade, não possibilitou que essa passagem fosse tranqüila.

Este acontecimento histórico – a extinção do BNH – representou um ponto de inflexão na história do saneamento no Brasil, como também na própria história de vida da empresa.

Estas observações tornam-se claras, através dos depoimentos do entrevistado E14 que, quando instado a falar sobre o ciclo de vida do PLANASA, assim se posicionou:

“Não assumimos como plausível a afirmação de que O PLANASA completou o seu ciclo de vida antes do atingimento das metas estabelecidas por ocasião da sua concepção. Preliminarmente, porque, o PLANASA não completou seu ciclo de vida, foi assassinado precocemente, não sucumbindo, pois, por morte natural, e, sim provocada. Em segundo lugar, porque na ocasião da concepção, não se estabeleceram metas, mas, objetivos. A irresponsabilidade sem limite que tomou conta do então Ministro do Desenvolvimento Urbano, em novembro de 1986, Ministro este, desprovido de qualquer requisito de natureza técnica e/ou administrativa, oriundo de uma Prefeitura do interior do Paraná, portanto um “CAPIAU” por excelência resolveu através da extinção do BNH, interromper bruscamente, o ciclo de vida do PLANASA” (E14).

“Por fim, é importante frisar que, com as considerações tecidas não nos posicionamos contra a reformulação do PLANASA e sim contra a sua extinção pura e simples, sem colocar nada no lugar. Um plano cujos resultados já forma medidos e demonstrados, para ser extinto com um mínimo de responsabilidade, necessita de algo melhor para substituí-lo, sob pena da população vir a pagar, como já está pagando pela irresponsabilidade de quem protegido pela impunidade, comete tamanha improbidade administrativa” (E14).

A empresa até hoje, resente-se da extinção do BNH e, ainda não aceitou este desaparecimento prematuro, conforme relatou o entrevistado E14, em seu depoimento.

Por ser uma empresa pública, a sua liderança maior com ela não se identifica, ou seja, a sua Diretoria é nomeada pelo Governador do Estado e, constitui-se de políticos profissionais, episódios por natureza.

Este fato, isto é, o fato das suas lideranças serem políticas partidárias e não comprometidas com as suas aspirações, não possibilitou que estas aspirações fossem adaptadas ao novo cenário que se desenhou para o setor saneamento após a extinção do BNH.

A sua sobrevivência institucional, hoje, se encontra seriamente ameaçada, ou seja, a sua “raison d’être”, a sua missão, está vaga e não compreendida pelos seus empregados e pela sociedade catarinense.

### **5.2.3 - É capaz de perceber o mundo e a si mesma de forma correta – o teste da realidade**

Segundo Bennis (1976) para que uma organização seja saudável, isto é, tenha saúde, ela precisa desenvolver e aperfeiçoar técnicas adequadas para conhecer as particularidades reais do campo onde se encontra.

Este processo – o conhecer as particularidades reais do campo onde se encontra – traz de forma subjacente duas limitações principais: a organização interna e as limitações a ela pertinentes.

Neste sentido, há um contraponto entre a organização requerida – a situação tal como seria, se fosse de acordo com as reais particularidades do campo onde se encontra – e a organização manifesta – aquela indicada e formalmente revelada no organograma.

A organização requerida, entretanto, exige um teste de realidade, entre os limites da racionalidade, para atingir com sucesso o domínio dos ambientes que para ela são relevantes.

Esta tensão que se desenvolve entre a organização requerida e a organização manifesta, ou seja, a adaptação da empresa às mudanças ambientais – a sua interação com o seu ambiente externo – pode ser promovida segundo uma situação de equilíbrio dinâmico, como também através de uma forma não harmônica.

Evidentemente, a harmonia ou não harmonia dessa interação da organização com o seu ambiente externo, é ditada pela forma como a organização é capaz de perceber o mundo e a si mesma de forma correta.

Na esteira destas considerações, é que Fromm (1983, p.73), ao fazer inferências sobre a necessidade de uma estrutura de orientação e vinculação para a situação humana, ressalta que, conquanto a capacidade cerebral da espécie humana tenha sido a mesma, biologicamente, durante milhares de gerações, é necessário um longo processo evolutivo para chegar à objetividade, isto é, para adquirir a faculdade de ver o mundo, a natureza, as outras pessoas e o próprio eu como verdadeiramente são, e não deformado por desejos e temores.

Ainda, Fromm (1983), assevera que, quanto mais o homem desenvolve essa objetividade, tanto mais está em contato com a realidade, tanto maior o amadurecimento por ele alcançado e tanto melhor poderá criar um mundo humano em que se sinta em casa.

Caminhando ao encontro das considerações de Fromm (1983) e, conforme já explicitado no presente estudo, tanto o processo de interiorização quanto o processo subsequente de socialização primária da empresa, ocorreram em um ambiente

turbulento do ponto de vista político o que, dificultou o desenvolvimento de sua objetividade.

A empresa, enquanto operadora do PLANASA, foi concebida e desenvolvida em um ambiente autoritário que, de certa forma dificultou o desenvolvimento da sua capacidade de perceber o mundo e a si mesma de forma correta.

A organização manifesta da empresa era e é muito rígida não procurando se moldar às mudanças ambientais.

Isto – a rigidez da estrutura manifesta da empresa – criou e consolidou uma tensão muito forte entre esta - a sua organização manifesta - e a sua organização requerida.

Tensão esta, que é muito bem explicitada no relato do entrevistado E 4, que ao desenvolver negociações para obter recursos para executar as obras do sistema de esgotos do seu município, com o Governador do Estado, foi informado de que, a única alternativa naquele momento, era a concessão do seu sistema de abastecimento de água para empresa. Ou seja, não havia como executar as obras do sistema de esgotos, através do PLANASA.

Assim relata o entrevistado E 4, sobre a rigidez da negociação:

“Isso ficou um fato claríssimo, claríssimo. Eu peguei o período final do Governador Antonio Carlos Konder Reis. Eu peguei o finalzinho da administração dele. E, aí havia uma ligação afetiva do meu pai com ele. Meu pai foi vereador pela UDN. E, aí veio aquela coisa dos afetos e ele me disse: vamos lá conversar com esse Governador. Porque tem que ter outro caminho, não precisa passar isso( o sistema de água) para o estado. Tem que ter um caminho. E, nós fomos conversar com ele. Mas, ele disse: não, mas eu não posso fazer nada de diferente. Hoje, a Lei diz isso. Eu sou um cumpridor de Leis. A minha formação de advogado não me permite fazer isso. Minha formação de advogado não me permite ver isso. Quer dizer, então, não era coisa do Governador Colombo Salles, era uma norma bem clara, tinha vindo de cima para baixo. Eles tinham de seguir a risca. E, o meu pai voltou frustrado e disse: meu filho toca isso para frente. E, mas, não era tocar para frente. Tinha que ver a aprovação disso. Não podia ser” ( E 4).

Consubstanciando o relato do entrevistado E4, o depoente E6 que também acompanhou diretamente as tratativas sobre a execução das obras de construção do sistema de esgotos, no município gerido pelo entrevistado E 4, assim se posicionou:

“Isso, então, apesar de existir a Lei e, a CASAN, inclusive na época, eu estava lá na residência, o Engenheiro....., recém admitido, formado pela Universidade e que, estava trabalhando na CASAN, esteve lá até para fazer um levantamento. Para ter uma noção de como é que seria. Mas, houve essa imposição do governo, no caso do Prefeito e das demais autoridades de fazer o esgoto. Ficou aquele impasse. A CASAN vendo que não tinha recursos para investir no esgoto. O foco era água”(E 6).

Esta posição autoritária, por parte do Governador do Estado que, também era seguida pela empresa, observada no relato do depoente E4, vem ao encontro do que preconiza, Nadler (1994, p.31), ao se referir ao modelo estático de organização no qual, a organização era vista em termos de estrutura formal representada pelo organograma clássico e que, excluía o comportamento de liderança, o impacto do ambiente, as relações informais e a distribuição de poder.

Não houve por parte da empresa nenhuma sensibilidade no sentido de entender que, este município, que descartara a sua presença em seu espaço geopolítico, em razão do não atendimento do seu pleito – a execução das obras do projeto do sistema de esgotos sanitários – representava à época grande pujança econômica e, sem dúvida, facilitaria a sua inserção na sociedade catarinense, como também, ajudaria na construção da sua marca.

Observe-se, por outro lado que, segundo o entrevistado E4, este município já tinha implantado o seu sistema público de abastecimento de água que, atendia a sessenta por cento de sua população urbana.

Em que pese, portanto, ser a estratégia da empresa, que neste momento histórico estava em sua infância com dois anos, ano de 1973, obter a concessão dos serviços de água e esgotos deste município, por trinta anos, conforme disposto no contrato de concessão, a tensão entre as suas organizações manifesta e requerida, inviabilizou essa estratégia.

Esta interação não harmônica entre a empresa e o seu meio ambiente, neste caso relatado pelo entrevistado E4, conforme já descrito neste estudo, teve uma motivação histórica e, reflete o contexto sócio-político que vivia o país.

Ou seja, a relação da empresa com o poder concedente – o município - conforme observado, não foi uma relação amistosa e saudável e, sim de imposição da sua vontade de forma unilateral.

Esta relação, por outro lado, criou uma imagem de autoritarismo associada a imagem da empresa.

Em síntese, de acordo com os relatos dos entrevistados E4 e E6, a empresa desde os seus primórdios, teve dificuldades de se adaptar ao seu ambiente externo e, conseqüentemente, teve prejudicado o desenvolvimento da sua capacidade de perceber o mundo e a si mesma de forma correta.

Este contexto histórico de nascimento da empresa – a revolução passiva que era levada a cabo pela ditadura - evidentemente, impactou a sua saúde e, sem dúvida, deixou algumas seqüelas, influenciando a sua forma de ver o mundo e a si própria.

Passados os trinta anos de concessão – no ano de 2003 vencem a grande maioria dos contratos de concessão – a empresa volta a negociar com o poder concedente – os municípios – visando a renovação de suas concessões.

Nesta ocasião, observa-se pelo relato do entrevistado E10 que, a organização interna da empresa e suas limitações, passam a dificultar o processo de negociações com os municípios, em razão de não ter sido construído conhecimento na relação com estes municípios.

“Os municípios não querem a CASAN. As suas maiores reivindicações são: participar da administração dos serviços de água e esgotos, manter a arrecadação no município, ter mais autonomia, atender melhor os usuários dos sistemas. Os prefeitos estão cansados de virem para a Presidência da CASAN mendigar recursos. À s vezes nem são recebidos e, quando são se não forem do mesmo partido da Diretoria, não levam nada” (E10).

Ainda o entrevistado E10, referindo-se à inércia da organização interna, e as negociações em curso para a renovação das concessões:

“Estou apagando o fogo junto aos municípios. Mas, alguns colegas querem entregar os serviços de água para as prefeituras. Na CASAN temos vários grupos que pensam diferentes e me criticam” (E10).

### **5.3 - As interfaces entre a história e a saúde organizacional**

Serão abordadas e explicitadas, neste espaço do presente estudo, as prováveis conexões que, existem entre a história da empresa pesquisada e os pressupostos

básicos da saúde organizacional que, nela foram passíveis de observação ao longo da sua existência.

Conforme já exposto ao longo do presente estudo, procurou-se na medida em que esta pesquisa avançava, observar as interfaces que, se nos apresentavam entre o arcabouço categorial analítico histórico-social de Gramsci (2002) e os pressupostos básicos da saúde organizacional propostos por Bennis (1976).

Evidentemente, este processo de estabelecimento das interfaces não é um processo estático, mas sim, um processo dinâmico que envolve uma interação de conceitos que, permeiam estas duas áreas do conhecimento.

Cumpre-nos, por outro lado, deixar claro que, o que propiciou a percepção e o entendimento das interfaces foram as ferramentas de pesquisa que utilizamos e, de uma forma muito representativa o produto das entrevistas com aqueles que, construíram a história do saneamento.

De outra forma, esta pesquisa também teve como âncora, os documentos da empresa que, foram amplamente analisados e as observações de campo.

Em síntese, as possíveis interfaces foram observadas e, descritas a partir destes procedimentos metodológicos.

**5.3.1 - A relação da empresa com o poder concedente tendeu à desarmonia face ao processo de adaptabilidade ao seu meio ambiente ter sido problemático (Revolução passiva - adaptabilidade).**

O período da história política brasileira que, antecedeu a formatação e implementação do Plano Nacional de Saneamento – PLANASA, foi um período de grande turbulência no qual, a ditadura sem hegemonia que, se instalou no país em 31 de março de 1964, passava por um processo de rejeição por parte da sociedade civil organizada.

Neste período foi desencadeada pelo aparato militar que dava sustentação ao regime um forte processo de repressão política.

Este processo de repressão política apresentou um ponto de inflexão que, pela extensão de suas conseqüências para a sociedade brasileira, manchou a memória nacional.

Este ponto de inflexão, temporalmente, localiza-se, no dia 13 de dezembro de 1968, quando foi decretado o Ato Institucional nº 5 – AI-5 que, suspendia as garantias individuais e, de forma intempestiva vedava toda e qualquer participação dos aparelhos privados de hegemonia na vida política e social do país.

Esta situação de caos institucional possibilitou que, se estabelecesse no país além de uma condição política vulnerável e não democrática, uma outra condição de rara singularidade – o defenestramento do país dos intelectuais que não participaram do processo de cooptação que foi desencadeado pelo regime autoritário – e, conseqüentemente, uma pausa na formação de novas lideranças.

As antigas lideranças democráticas, consideradas de esquerda à época, uniram-se e, passaram a transitar pela clandestinidade.

O país vivia em sua essência um processo de revolução passiva, em seu momento de restauração, isto é, de bloqueio das possibilidades efetivas de uma transformação que se fizesse de baixo para cima – jacobina – no qual, a participação popular sofria um processo de repressão e, os aparelhos privados de hegemonia eram impedidos de funcionar e de se pronunciar.

Neste clima de repressão declarada e objetivada, palavras como participação, envolvimento comunitário e consultas populares eram satanizadas e aqueles que, as usasse e/ou praticasse eram execrados e/ou defenestrados da vida pública.

Este período da história do país que, se estendeu de 1968 até meados da década 1970, foi seguido e permeado, em sua origem, pelo segundo momento da revolução passiva – o momento da renovação – no qual as demandas populares são paulatinamente atendidas e, as massas de certa forma apóiam o regime ditatorial, pois que, recebem como favor aquilo que tinham direitos a ter, enquanto cidadãos.

Ou seja, o exercício pleno da cidadania não é alcançado quando os deveres do estado não são implementados – infra-estrutura urbana, transportes urbanos, água e esgotos sanitários, questões relativas aos resíduos sólidos, macro e micro drenagem - estes, que, são exatamente os direitos dos cidadãos.

Estes antecedentes políticos associados aos antecedentes sociais de não existência de infra-estrutura urbana e, em particular, do déficit habitacional que existia à época – 1968 a 1975 – forçavam o Governo Federal a responder as demandas das

classes subalternas, mesmo porque o atendimento destas – redução do déficit habitacional e construção de sistemas de água e esgotos sanitários - concomitantemente geravam emprego e renda.

E, como a questão agrária não havida sido resolvida, os bolsões de pobreza que se formavam nas áreas periféricas das grandes cidades, motivados pelo êxodo rural, seriam de certa forma tratados através da geração de emprego e renda, via as construções de redes de água e esgotos que, demandam mão de obra sem muita qualificação e/ou de fácil qualificação.

Neste clima, de fechamento político e de endurecimento por parte da ditadura militar que, se estendeu até a década de 1970 e, de atendimento pelo alto das demandas populares, foi criado e implementado o PLANASA, em abril de 1971 que, teria como órgão gestor em nível nacional o Banco Nacional da Habitação - BNH.

Nestas circunstâncias, como operadora do PLANASA, surgia no Estado de Santa Catarina, a Companhia Catarinense de Águas e Saneamento – CASAN.

Os primeiros contatos da CASAN com a sociedade catarinense seriam, evidentemente, mantidos com os municípios – o poder concedente – pois que, estes, detinham constitucionalmente, a prerrogativa de estabelecer a política de saneamento em nível local, como também de explorar diretamente e/ou sob forma de permissão ou concessão os serviços de água e esgotos.

Por outro lado, como representante do Estado – coerção que, dominava o país por ocasião da sua criação, a CASAN, não teve a preocupação maior de fomentar democraticamente as discussões sobre as concessões dos serviços de água e esgotos junto à sociedade civil organizada.

Preferiu, enveredar pelo caminho mais fácil, impor a sua vontade aos municípios, ou seja, aqueles municípios que não aderissem ao PLANASA não conseguiriam recursos para construção dos seus sistemas públicos de abastecimento de água.

Da âncora legal para proceder desta maneira, a CASAN dispunha – o PLANASA, referendado pelo aparato tecno-burocrático-militar que dominava o Brasil – mas, não dispunha de legitimação social, na medida em que era imposta e não discutida com a sociedade civil.

Em virtude deste início de vida, pautado pela postura autoritária, não democrática e coercitiva, o desenvolvimento da interação da empresa com o seu meio ambiente, foi muito turbulento e pouco saudável.

Neste sentido, restava aos municípios – o poder concedente – assistir de forma passiva a invasão dos seus espaços institucionais e, receberem como favores aquelas ações que o estado tinha como obrigação ser um indutor dos seus processos de execução e, não um executor deliberado e assumido.

A invasão dos espaços geopolíticos dos municípios sob a forma de um monopólio natural e estatal, igualmente, criou uma forma de relação na qual, os municípios abdicavam dos seus deveres constitucionais, ao mesmo tempo em que, comodamente, enquanto político, o Prefeito aguardava o desenrolar dos acontecimentos.

Ou seja, se tudo corresse bem com as ações da empresa no seu município, este fato se revestiria em seu favor, ao passo que se assim não o fosse a responsabilidade seria da empresa.

Como a empresa representava uma criação do Governo Federal que, não era legitimada pela sociedade brasileira, ou seja, representava uma vontade do poder de se fazer presente nas demandas sociais do país, não dispunha de uma estratégia para conviver de forma harmônica com o seu ambiente externo.

Isto – o fato da empresa não dispor de uma estratégia para interagir com o seu ambiente externo – não possibilitou à cúpula que a dirigiu inicialmente, em que pese a sua estrutura ética e moral inatacáveis, manter um nível de saudabilidade estável ao longo desta interação. Ou seja, o poder concedente que, em um primeiro instante poderia tê-la legitimado, não o fez e, passou a ser um mero expectador da invasão do seu espaço institucional.

De outra forma, a relação da empresa com as firmas projetistas e com as empreiteiras, seus fornecedores de serviços e construtores de obras, marcada por um aspecto até certo ponto incestuoso, não possibilitou a construção de conhecimento e, pelo contrário, caracterizou-se por um clima de passividade e aceitação de uma situação que, propiciava um substrato rico para desvios comportamentais.

A inexistência de uma autonomia da empresa na relação com seus fornecedores não acarretou um ambiente que pudesse ser caracterizado como concorrente para o

seu sucesso, mas sim, um ambiente que colocava a empresa nas mãos destes fornecedores.

Ou seja, de integrantes da cadeia produtiva da empresa, os fornecedores passaram a desempenhar funções ambíguas e pouco recomendáveis que, não agregavam valor ao produto da empresa e, muito pelo contrário, criavam barreiras à sua saudabilidade financeira na medida em que seus custos eram elevados pelos preços exorbitantes que eram cobrados pelos prestadores de serviços e empreiteiras de obras.

Nesta mesma direção, a empresa por não dispor de uma gestão adequada para a sua produção, como também uma gestão que se voltasse para o marketing, não apresentava para a sociedade catarinense os seus produtos e os seus serviços.

Estes fatos, não tornavam, transparentes as ações da empresa e/ou não as apresentavam para a sociedade o que, era interpretado como uma forma autoritária de gerir os seus negócios e de esconder as suas mazelas.

Com o passar do tempo, ou mais precisamente, quando da extinção do BNH, no ano de 1986, a empresa passou a não mais dispor de recursos abundantes para investimentos o que, sem dúvida, a obrigava a reduzir custos e otimizar a sua gestão financeira.

Por outro lado, aquele relacionamento que mantinha com os seus fornecedores já consolidado e aceito, passou a se constituir em uma barreira intransponível para a materialização de suas novas estratégias tendo em vista que, reduzir custos e otimizar a gestão financeira ia de encontro aos interesses daqueles que com ela compartilhavam valores e crenças desde a implantação do PLANASA.

A empresa passou, então, a sentir os efeitos deletérios desta relação ambígua com os seus fornecedores e, conseqüentemente, passou a conviver com uma situação completamente nova – ausência de recursos e a necessidade de reformulações e ajustes nos sistemas de água que havia implantado no início da década de 1970 – sem o respaldo dos municípios que, havia ignorado e deixado como meros expectadores das suas ações em seus espaços geopolíticos.

Isto – a ausência de recursos e a necessidade de reformulações e ajustes nos sistemas de água que havia implantado no início da década de 1970 – conduziu a

empresa para um estado de torpor no qual, não conseguia conviver de forma harmônica com o seu ambiente externo, mas também não conseguia responder aos reclamos dos seus parceiros – os municípios.

Este estado de torpor fez com que a empresa se voltasse para si e, simplesmente ignorasse o seu ambiente externo.

Esta tomada de posição foi possível porque a empresa representava um monopólio natural e estatal.

No início da década de 1990, o ideário do Consenso de Washington impregnou a elite dominante do país e, passou-se a discutir às escancaras a privatização dos serviços públicos essenciais de telecomunicações, energia elétrica e saneamento.

Coincidentemente, as concessões que a empresa detinha junto aos municípios, para a exploração dos serviços de água, desde o início da década de 1970, aproximavam-se dos seus vencimentos.

As empresas privadas, algumas delas prestadoras de serviços à empresa na qualidade de empreiteiras, passaram a ter interesse na área do saneamento.

Por outro lado, o poder concedente – o município - que, esteve fora do processo, ou seja, das decisões que eram adotadas com relação aos destinos das concessões dos serviços públicos essenciais de água e esgotos, durante a gestão da empresa, foi chamado a participar efetivamente destas questões, pois que, as concessões aproximavam-se dos seus fins.

A empresa vive, hoje, uma situação de completa letargia, pois que, não consegue acordar do sono profundo iniciado em 1971, ao mesmo tempo em que em seus períodos de lucidez, não admite que, os municípios sejam autônomos em suas decisões e, possam optar pela concessão dos seus serviços para a iniciativa privada e/ou criarem suas empresas municipais de saneamento.

Partindo, destas considerações, é possível observar que, a relação da empresa com o poder concedente não se processou de forma harmônica e saudável o que, é característico de uma organização produzida a partir do processo de revolução passiva que, se desenvolvia no país por ocasião da sua criação. Ou seja, a empresa representou a solução do voluntariado, portanto, uma solução autoritária, de cima para baixo, legitimada formalmente pelo consenso “dos melhores”. Mas, para construir

história duradoura, não bastam os “melhores”, são necessárias as energias nacional-populares mais amplas e numerosas (Gramsci, 2002, p.52).

Esta característica da empresa – a sua relação com o poder concedente – enfatiza que o seu processo de adaptabilidade não representou uma flexibilidade da empresa, enquanto organização, ou seja, não representou a necessidade de mudanças em simultaneidade com as circunstâncias internas e externas (Bennis, 1976).

### **5.3.2 - O processo de socialização primária da empresa dificultou a formação da sua identidade (Transformismo – identidade válida)**

Os valores herdados do regime autoritário que mandava no país, por ocasião da sua criação, propiciaram à empresa uma forma singular de inserção social – a inexistência de um processo de legitimação por parte da sociedade catarinense e o uso abusivo da coerção e imposição da sua vontade – fatos que, colocaram-na numa posição de desconforto perante o poder concedente e perante os demais órgãos que faziam saneamento no Estado de Santa Catarina.

De início, ainda sob a égide de uma administração estadual, voltada para os seus aspectos eminentemente técnicos, enquanto empresa de engenharia, pode de certa forma ser gerida sem uma interferência política efetiva.

Mas, ao longo do tempo, foi inundada de interferências políticas partidárias que, levaram-na a uma posição de dependente dos aspectos episódicos que caracterizam os políticos.

O seu processo de legitimação, portanto, foi desenvolvido em um clima de cooptação que, em um primeiro momento atingiu os técnicos que atuavam no setor saneamento no estado de Santa Catarina e, em um segundo momento atingiu os políticos que, usavam-na como trampolim para os seus objetivos pessoais.

Esta realidade permeou toda a sua infância e, prosseguiu ao longo dos momentos seguintes da sua vida.

Desta forma, a inserção da empresa no mundo objetivo da sociedade catarinense careceu de um processo de interiorização que, viesse ao encontro dos

pressupostos básicos desta sociedade e, a colocasse como uma partícipe do momento social que se vivia no Estado de Santa Catarina.

E, no dizer de Berger & Luckmann (2000), o indivíduo não nasce membro da sociedade, mas sim, com a predisposição para a sociabilidade e torna-se conseqüentemente, membro da sociedade. Ou seja, na vida de cada indivíduo desenvolve-se uma seqüência temporal ao longo da qual, este, é induzido a fazer parte da dialética da sociedade.

O ponto inicial deste processo – o fazer parte da dialética da sociedade – é a interiorização, a apreensão ou interpretação imediata de um acontecimento objetivo como dotado de sentido, isto é, como manifestação de processos subjetivos de outrem, que desta maneira torna-se subjetivamente significativo para mim.

Desta forma, a interiorização constitui a base, primeiramente da compreensão de nossos semelhantes e, em segundo lugar, da apreensão do mundo como realidade social dotada de sentido.

O segundo momento do processo de interiorização – a apreensão do mundo como realidade social dotada de sentido – contudo, não é o resultado de criações autônomas de significado por indivíduos isolados, mas sim, tem início com o fato do indivíduo assumir o mundo no qual os outros vivem. Ou seja, o assumir em si mesmo, constitui em certo sentido um processo singular para cada organismo humano.

Portanto, somente após haver concluído o seu processo de interiorização é que o indivíduo é considerado membro da sociedade.

Neste sentido, é que Berger & Luckmann (2000), asseveram que, o processo ontogenético pelo qual se realiza a interiorização é a socialização que, por outro lado, pode ser definida como a ampla e consistente introdução de um indivíduo no mundo objetivo de uma sociedade ou de um setor dela.

A socialização pode ser primária e secundária, aquela – a socialização primária - é a primeira socialização que o indivíduo experimenta na infância e, em razão da qual assume a condição de partícipe da sociedade, esta – a socialização secundária – é qualquer processo subsequente que introduz um indivíduo já socializado em novos setores do mundo objetivo de sua sociedade.

Evidentemente, a socialização primária representando a condição primeira de introdução do indivíduo na sociedade, tem para este indivíduo o valor mais importante, ao passo que, a estrutura básica de toda a socialização secundária deve assemelhar-se à da socialização primária.

Torna-se evidente que, para que haja a construção de conhecimento e desenvolvimento de aprendizado, há a necessidade de emoção e, esta emoção, deve ser encontrada pelo indivíduo quando este desenvolve o seu processo de socialização primária.

De outra forma, o processo de socialização primária, além de promover a aprendizagem cognoscitiva, ocorre em condições cheias de emoções.

Reportando-nos, por outro lado, à empresa pesquisada, observamos que a sua concepção ocorreu fora da sociedade catarinense, sendo desenvolvida pela tecnoburocracia da ditadura sem hegemonia que governava o país naquela ocasião.

De outra forma, não houve nenhuma participação da sociedade catarinense na criação da empresa, em razão do regime militar, haver desmontado todos os aparelhos privados de hegemonia.

Aqueles que promoveram a socialização primária da empresa transferiram-lhe valores e crenças que, não eram compatíveis com os valores da sociedade catarinense.

Evidentemente, nestas circunstâncias, não se desenvolveu uma relação de afeto e emoção entre a empresa e a sociedade catarinense quando do desenvolvimento de sua infância.

Igualmente, se observarmos o setor de saneamento no Estado de Santa Catarina, à época da criação e implantação da empresa e, conforme os relatos colhidos por ocasião do presente estudo, podemos inferir que, não houve uma relação amistosa entre esta e os demais órgãos.

A relação era formal quando existia, mas sem o afeto necessário que, possibilitasse a construção de conhecimento.

Por outro lado, os valores considerados de grande proeminência para a empresa eram, conforme explicitado nos depoimentos dos entrevistados por ocasião do trabalho de campo, nas observações sistemáticas e nas análises de documentos: (a) atender independentemente da sua aceitação aos municípios catarinenses; (b) só seriam

atendidos municípios que aceitassem a sua forma de atuar, o modelo do PLANASA; (c) a gestão dos serviços em nível local era entregue a um político e/ou um apadrinhado de um político; (d) a qualidade dos serviços viria a posteriori, primeiro o crescimento quantitativo; (e) a apresentação das suas unidades físicas de tratamento, das suas instalações físicas em geral não tinham nenhuma significação especial; (f) as questões relativas à saúde pública não eram relevantes; (g) a qualificação do seu pessoal era relegada a um segundo plano; (h) as interferências políticas inibiam a criação dos seus empregados e (i) a manutenção e operação de suas unidades operacionais não era um pressuposto básico para o seu funcionamento.

Estes valores foram formalizados pelo grupo que geriu a empresa após o momento de sua implantação, isto é, quando a interferência política se fez presente no seu ambiente interno, conforme podemos aquilatar pelos depoimentos dos entrevistados.

O entendimento de que embora não fosse aceita deveria atender aos municípios vinha ao encontro da necessidade de arrecadar tarifas de água e, melhorar o seu fluxo de caixa que, era centralizado na matriz, situada em Florianópolis.

O atendimento somente aos municípios que aderissem ao PLANASA e a gestão dos serviços locais ser entregue a um político e/ou a um afilhado de político, era uma estratégia para viabilizar a empresa nos municípios e agradar aos políticos cooptados, respectivamente.

O quantitativo em detrimento do qualitativo era uma condição de crescimento da empresa que, representaria mais receita e conseqüentemente, possibilidades de melhores salários para seus empregados.

A apresentação pouco recomendável das suas instalações físicas mostra o nível de qualificação dos seus empregados que, não foram sensibilizados para entender que, uma Estação de Tratamento de Água é uma planta visitada por toda a comunidade e o seu aspecto de limpeza para o leigo representa muito.

A empresa, de outra forma, sempre foi uma vendedora de água e não uma prestadora de um atendimento primário de saúde.

A qualificação do seu pessoal e a interferência política, sempre foram variáveis interdependentes, pois que, na medida em que o político se fazia presente, os critérios

de mérito e competência eram abandonados, enquanto formas de seleção de empregados.

Estes valores assumidos e aceitos pelos seus empregados, representam a forma como decorreu o processo de socialização primária da empresa, ou seja, a forma como decorreu o seu processo de inserção no setor saneamento do Estado de Santa Catarina.

Concomitantemente, a este processo turbulento de inserção da empresa no setor saneamento do Estado de Santa Catarina, desenvolvia-se em nível nacional, um processo de assimilação pelo bloco no poder no setor saneamento do país – os intelectuais orgânicos do PLANASA – das facções rivais do próprio PLANASA e de setores de vanguarda que já militavam na área do saneamento.

Este processo de assimilação e/ou cooptação de lideranças do setor saneamento se estendeu ao Estado de Santa Catarina e, ao invés de agregar valor à empresa criou um clima de disputa interna entre aqueles que vinham de outros órgãos e não aceitavam os valores da empresa e os fundadores da empresa.

Conseqüentemente, este não compartilhamento de valores, dificultou a busca de uma identidade por parte da empresa.

A sua razão de ser da empresa – a sua missão – não era explícita e conhecida pelos seus empregados e nem pela comunidade catarinense.

Inexistia uma liderança forte que, reelaborasse as aspirações da empresa, enquanto organização, para adaptá-la, sem grandes traumas, aos requisitos que se faziam necessários à sua sobrevivência institucional.

Ou seja, comandada por políticos que, não se identificavam com ela e só se preocupavam em trabalhar suas eleições futuras, a empresa não pode exercer o seu poder de se recriar.

Neste sentido, podemos observar que, tanto o processo de socialização primária da empresa quanto o processo de transformismo que ela utilizou em seus primórdios para montar suas estruturas técnica e de apoio, dificultaram a formação de sua identidade.

Ou seja, a empresa teve dificuldades para desenvolver sua adaptabilidade em razão de não saber o que ela era e o que devia fazer.

### **5.3.3- A passagem do regime autoritário para a democracia criou uma inadequação da empresa à realidade (revolução passiva – o teste da realidade)**

Com a promulgação da Lei n<sup>o</sup> 6.683, de 28 de Agosto de 1979, a conhecida Lei da Anistia, o país deu um grande passo na sua caminhada para a democratização.

As lideranças que haviam passado por um processo sumário de defenestração do país, tiveram a oportunidade de voltar à sua pátria e, retomarem as suas atividades políticas e comunitárias com alguma restrição, mas, de certa forma participativas.

Este contexto político ensejou uma mudança de postura na sociedade brasileira e, conseqüentemente, na sociedade catarinense.

Os aparelhos privados de hegemonia que se encontravam adormecidos puderam ser recriados e outros nasceram pela abertura democrática.

A sociedade civil passou a vislumbrar a possibilidade de participar das decisões que viessem a mexer com o seu destino.

Igualmente, no setor saneamento, as mudanças foram sendo sentidas e, alguns paradigmas existentes, como a não participação dos SAAES e SAMAES, em financiamentos do PLANASA, passaram a ser discutidos e quebrados.

Assim é que, em 06 de Setembro de 1984, foi esculpido um aparelho privado de hegemonia que, viria a ser um marco referencial na história do saneamento do Brasil – a ASSEMAE – Associação Nacional dos Serviços Autônomos Municipais de Água e Esgoto – que, passou a representar os interesses dos excluídos do PLANASA.

Neste mesmo ano, ou seja, em 27 de Dezembro de 1984, as Companhias Estaduais de Saneamento Básico - CESBS, também criaram um aparelho privado de hegemonia para representar os seus interesses, a AESBE – Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais.

A ASSEMAE que, foi formatada no triângulo mineiro e, contou com o apoio explícito da Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental-CETESB, do Estado de São Paulo, se estendeu para todo o país e, organizou seminários e foros privilegiados, onde se discutia a necessidade de participação dos SAAES e SAMAES nos financiamentos ofertados pelo BNH, órgão gestor do PLANASA.

Desta forma, foi que, através da Resolução de Diretoria nº 51, de 27 de Outubro de 1985, o BNH, estendeu aos serviços autônomos o direito de receber financiamentos para construção de sistemas públicos de abastecimento de água.

O primeiro contrato de financiamento entre o BNH e um sistema autônomo, beneficiou o serviço de água e esgotos de Juiz de Fora, Estado de Minas Gerais e, importou em Cr\$ 14.000.000,00(quatorze milhões de cruzados) e, foi assinado em 24 de Setembro de 1986.

Este contexto de abertura política e, de inclusão dos serviços autônomos nas linhas de financiamento do BNH, além de criar um fato novo na área do saneamento, possibilitou a discussão da modelagem até então hegemônica – as CESBS – como alternativa de gestão para os serviços de água e esgotos.

Por outro lado, a década de 1980, se nos apresentou como marcada por uma forte crise econômica que, possibilitou aos economistas cunharem a expressão – a década perdida.

As CESBS, com a restrição dos financiamentos, em razão da forte crise econômica porque passava o país, passaram a ter que viverem de recursos próprios e, conviver com a necessidade de gerirem as suas finanças de forma rígida e disciplinada.

A este fato – a ausência de financiamentos – somou-se a extinção do BNH que, ocorreu, em 21 de Novembro de 1986, através da Lei nº 2.291.

As atribuições do BNH, inclusive, a gestão do PLANASA, passaram para a Caixa Econômica Federal – CEF.

Portanto, ao longo do processo de democratização do país, alguns acontecimentos históricos impactaram o setor saneamento e, representaram duros golpes para as CESBS e, em particular, para a empresa pesquisada, como por exemplo: a criação da ASSEMAE que deu visibilidade e capilaridade aos SAAES e SAMAES; a extinção do BNH; a abertura das discussões sobre alternativas para modelos de gestão de serviços de água e esgotos.

A sociedade catarinense e o poder concedente, em razão da abertura democrática passaram a discutir os modelos de gestão existentes no estado e, a se posicionarem sobre o modelo que melhor se adaptava à realidade de Santa Catarina.

Esta situação, a contestação do modelo de gestão empregado pela empresa, foi se tornando crítica, na medida em que ela foi duramente golpeada pela abertura democrática e, não envidou esforços para se recriar e procurar entender a sua realidade. Ou seja, a empresa como um monopólio natural e estatal, não se preocupou em desenvolver estratégias que a possibilitassem o conhecimento das particularidades do setor onde está atuando.

Isto – o desconhecimento das particularidades do setor onde está atuando – ficou claro ao longo dos depoimentos colhidos ao longo do presente estudo.

Nenhuma referência foi feita ao Consenso de Washington – marco do neoliberalismo na América Latina – que, pregou de forma explícita a redução do tamanho do estado e, a privatização dos serviços públicos essenciais.

O Consenso de Washington, por outro lado, representou um ponto de inflexão na história do saneamento e, de forma muito singular no conceito de água que, deixou de ser a essência da vida para ser tratada como um agregado econômico – uma commodity.

Esta obtusidade córnea da empresa que, não a possibilitou ver a realidade em seu redor, a fez refém de uma crise existencial aguda, pois que, as concessões para a exploração dos serviços de água e esgotos sanitários, que foram obtidas no início da década de 1970, estão vencendo.

Para a renovação dessas concessões, os municípios querem a flexibilização do modelo de gestão implantado no início da década de 1970 pela empresa, como também querem participar efetivamente da gestão dos serviços de água e esgotos no espaço geopolítico dos seus municípios.

Esta situação, criada pelo vencimento simultâneo de várias concessões em diferentes regiões do estado, desencadeou um processo de depressão na empresa que, ao se ver ameaçada de perder a maioria dos seus contratos, teme que isto represente a sua inviabilização, enquanto organização.

Como não se adaptou ao cenário desenhado pelo mercado e não procurou mudar a sua arquitetura organizacional, hoje, sente-se impotente para se posicionar com relação às suas mazelas internas que, são expostas ao público que, cobra qualidade e eficácia na prestação de serviços.

E, como preceitua Arendt (1999, p.213), o poder é que mantém as organizações unidas. Aquele que, por algum motivo se isola e não tem uma participação efetiva no espectro social a que pertence, opta pela renúncia tácita ao poder, reconhecendo a sua impotência, por maior que seja a sua força e por mais válidas que sejam suas razões.

A empresa, portanto, não tem como desenvolver uma relação saudável com o poder concedente – o município – como também não consegue uma relação amigável com outros órgãos que atuam no setor saneamento no Estado de Santa Catarina.

Esta situação de isolamento da empresa, observada ao longo do presente estudo, liga-se de forma direta ao seu processo de criação que se desenvolveu durante a ditadura militar que governou o país no período de 1964 a 1985.

Este contexto – o momento político em que a empresa foi concebida – era caracterizadamente, o momento da renovação, da revolução passiva desencadeada pela ditadura sem hegemonia que governava o país. Ou seja, neste momento da renovação, a elite dominante atendia a algumas das necessidades básicas da sociedade sem, contudo, consultá-la, isto é, sem levar em consideração a visão de mundo dos atendidos.

Nestas circunstâncias, hoje, a empresa apresenta muitas dúvidas com relação ao seu futuro porque não estabeleceu estratégias que a possibilitasse entender as particularidades reais do campo onde se encontra (Bennis, 1976, p.61), em razão de ser fruto de uma revolução passiva, revolução pelo alto, revolução de posição que, a impediu de se relacionar socialmente de forma saudável, como também, pelo fato de ter sido concebida como reação das classes dominantes ao subversivismo esporádico, elementar, desorganizado, das massas populares, mediante restaurações que acolheram uma certa parcela das exigências provenientes de baixo (Gramsci, 2002, p.63).

## 6. Reflexões Finais

Este estudo teve como escopo descrever e interpretar as interfaces existentes entre o processo histórico e a saúde organizacional presentes na Companhia Catarinense de Águas e Saneamento – CASAN.

Para descrever e interpretar o processo histórico foram utilizadas as categorias analíticas histórico sociais concebidas por Gramsci (2002). A opção pelas categorias histórico sociais deste autor, deveu-se ao fato, destes conceitos serem de profunda universalidade e capazes de contribuir para o deslinde dos processos históricos de modernização conservadora, que caracterizam a história do Brasil (Coutinho, 1999, p.195).

Observamos, ao longo do presente estudo que, o fato da empresa pesquisada ter sido concebida em um período da história brasileira no qual, o país era dirigido por uma ditadura militar sem hegemonia, dificultou a sua legitimação social embora ela fosse legalmente ancorada no Plano Nacional de Saneamento – PLANASA.

Estas considerações foram colocadas de forma explícita nos depoimentos dos entrevistados, como também foram observadas na análise documental procedida e nas observações sistemáticas não participantes desenvolvidas.

Por outro lado, o contexto político do país, no início da década de 1970, quando a empresa foi criada, caracterizava-se por restaurações promovidas pelo aparato tecnoburocrático-militar que, sem nenhuma dúvida, atendia pelo alto parte das necessidades básicas da sociedade brasileira. Desta forma, as CESBS, foram geradas, como um produto da revolução passiva promovida pela ditadura sem hegemonia que governava o país.

Como produto de uma revolução passiva, a empresa, representou à época da sua operacionalização, não a vontade da sociedade catarinense, mas, a necessidade do regime militar montar suas ações na área social. O regime militar-tecnocrático, até certo ponto, conseguiu conquistar, em alguns momentos, um significativo grau de consenso entre amplos setores da classe média. Evidentemente, este consenso foi obtido na medida em que o regime assimilou e deu resposta a algumas das demandas dos grupos sociais derrotados em 1964(Coutinho, 1999; Gramsci, 2002).

Assim, em seus primórdios, a empresa se impôs ao poder concedente – o município – invadindo o seu espaço institucional e, concomitantemente, afastando-o das decisões relativas à gestão dos negócios de água e esgotos, no seu contexto geopolítico.

Entretanto, como operadora do PLANASA, a empresa também impôs a sua vontade aos municípios, no sentido de que só receberia recursos para obras de construção de sistemas públicos de abastecimento de água, aqueles municípios que assinassem um contrato de concessão por 30(trinta) anos para a exploração dos sistemas que viessem a ser construídos.

Desta forma, criou um processo de exclusão na medida em que, só os municípios que aderissem ao PLANASA seriam beneficiados.

Contudo, este afastamento do poder concedente, foi de certa forma, benéfico para os Prefeitos na medida em que, ao se portarem como meros espectadores, colhiam os frutos dos bons resultados que porventura a empresa obtivesse e, creditavam à empresa os eventuais fracassos.

Para a empresa, esta situação - a imposição de sua vontade ao poder concedente e a promoção de um processo de exclusão daqueles municípios que não aderiram ao PLANASA - representou a explicitação da sua dificuldade em resolver problemas, em razão de falhas na sua liberdade de aprender através da experiência e de mudar em simultaneidade com as circunstâncias internas e externas. Isto, para Bennis (1976), representa que a empresa não se assenhoreou ativamente do seu ambiente e falhou na sua adaptabilidade e, porconsequente sofreu agravos à sua saúde, enquanto organização.

Observando-se o fato de que o nascimento da empresa ocorreu em pleno regime autoritário, de outra maneira, propiciou que, no período de 1971 a 1975, esta, fosse gerida por profissionais que, tinham o mérito e a competência, como diferenciais competitivos. Este aspecto foi possível, porque o Governo Estadual que a implantou entendia que, enquanto empresa voltada para a engenharia sanitária, deveria ser conduzida por engenheiros que, além de técnicos, fossem honestos e capazes de viabilizá-la.

Era o pensamento do Governador do Estado de Santa Catarina, à época do nascimento da empresa, conforme relatado, fomentar o desenvolvimento de uma coalizão dominante de cunho técnico para geri-la. Mas, ao longo do tempo, esta coalizão de cunho técnico foi sendo desmantelada e substituída por uma coalizão de natureza política que, inundou a empresa de aspectos episódicos em suas decisões e, não enxergava a empresa como uma promotora de ações voltadas para a saúde pública e sim, como uma mera vendedora de água.

Esta situação – a passagem da gestão da empresa de uma coalizão dominante de viés técnico para uma coalizão dominante eminentemente política - representou um divisor de águas na história da empresa que, ao longo do tempo viria a ser inviabilizada, enquanto organização, voltada para a prestação de serviços públicos essenciais.

Este acontecimento histórico – a entrada da cunha política no ambiente interno da empresa – criou, de outra maneira, um desconforto neste ambiente e, prejudicou sobremaneira a relação da empresa com o seu ambiente externo, na medida em que seu relacionamento com os outros entes públicos, e em particular com os municípios, se dava tendo como referencial a cor partidária do parceiro.

Como o negócio da empresa, era administrar sistemas públicos de abastecimento de água e sistemas de esgotos sanitários, este aspecto político partidário, prejudicava a sua expansão e, conseqüentemente, a sua capilaridade e visibilidade, enquanto organização.

A entrada da cunha política no ambiente interno da empresa, portanto, marcou a sua história e, sem dúvida, interferiu na relação entre o ambiente interno e o ambiente externo da empresa.

Por outro lado, o contexto político, que vivíamos no país e no Estado de Santa Catarina, desde a concepção da empresa, no ano de 1971, até o ano de 1982, não permitia a alternância do poder, em razão dos Governadores dos Estados federados serem nomeados pelo poder central. Esta circunstância, ao invés de criar uma continuidade de ações da empresa, provocou o surgimento no seu ambiente interno de facções rivais da elite dominante que, passaram a se alternar no poder.

Cada administração que se instalava na empresa trocava a grande maioria dos ocupantes de cargos de chefias e, cooptava e mantinha em seus cargos, aqueles que julgava deter informações e aqueles que, eram apaniguados de políticos da situação. Praticava-se, portanto, no ambiente interno da empresa, o transformismo, ou seja, a cooptação de grupos inteiros de oposição, que passavam para a situação (Gramsci, 2002). Estes momentos, que ocorrem de quatro em quatro anos, promovem a descaracterização da empresa, na medida em que, o seu novo líder não conseguindo definir e reelaborar as aspirações gerais da organização para adaptá-la sem grandes prejuízos aos requisitos necessários à sobrevivência institucional, não consegue fazer com que a empresa saiba o que ela é e o que fazer, isto é, não consegue fazer com que a empresa tenha uma identidade válida. Isto, para Bennis (1976), representa um agravo à saúde organizacional da empresa.

Estes componentes políticos partidários, presentes no ambiente interno da empresa, foram se enraizando e, criando feudos que, ao longo do tempo foram se perpetuando. Estes feudos mantinham estanques os setores onde atuavam e, passaram a descaracterizar a empresa enquanto organismo.

No que diz respeito às relações da empresa com o seu ambiente externo, o que se observou pela própria formatação do PLANASA, foi uma relação muito próxima da empresa tanto com as firmas projetistas quanto com as empreiteiras. Este fato é observado, de forma mais nítida, na medida em que o próprio PLANASA, pressupunha em sua concepção a presença das firmas projetistas e das empreiteiras como apoio ao desenvolvimento das CESBS. Esta relação próxima da intimidade criou até certo ponto um incesto social, pois que, oriundas do mesmo berço passaram a trilhar caminhos diferentes e a perseguir objetivos diferentes quanto ao atendimento da sociedade.

Enquanto a empresa busca a construção de conhecimento, as firmas projetistas e as empreiteiras perseguem o lucro. Este conflito de interesses favoreceu desde os seus primórdios uma relação entre a empresa e as firmas projetistas e as empreiteiras, potencialmente tendente a desvios comportamentais, o que não propicia uma relação saudável.

Por outro lado, quando da extinção do BNH – órgão gestor do PLANASA – no ano de 1986, a empresa perdeu aquele que promoveu tanto o seu processo de

interiorização quanto o seu processo subsequente de socialização. Neste momento foi obrigada a passar do “nós” – o grupo das CESBS/BNH/PLANASA – para o “eu” – uma empresa separada do seu grupo e praticamente compelida a construir o seu processo de individualização. Esta passagem, pela forma como ocorreu, isto é, pelo seu aspecto de instantaneidade, tornou-se traumática e, no dizer de Bennis (1976), não possibilitou à empresa apreender o que ela era e o que devia fazer em razão de ter sido de forma brusca rompidos os seus vínculos primários.

Todavia, à época da extinção do BNH, a empresa não tinha ainda desenvolvido e consolidado o seu processo de individualização. Os seus vínculos com o sistema PLANASA eram muito fortes. Com a extinção do BNH, a empresa perdeu, igualmente, aquele que exercia sobre ela uma regulação e monitorava as suas ações. Em razão deste acontecimento histórico – a extinção do BNH - o relacionamento da empresa com o ambiente externo e, mormente, com as firmas projetistas e com as empreiteiras, em face da origem comum, se aprofundou e se tornou íntimo, criando um descompasso entre os seus ambientes interno e externo. De um lado, havia a necessidade premente de gerir com rigidez e disciplina, os seus recursos próprios, haja vista a crise econômica que o país atravessava na década de 1980 e, a escassez de financiamentos públicos. De outro lado, tinha que conviver com os custos elevados que as empreiteiras praticavam e não eram adequados ao mercado, em razão do nível de amizade que mantinha com estas. Esta situação se revelou relevante e teve repercussões sobre a qualidade dos serviços prestados pela empresa e, evidentemente, arranhou a sua imagem.

A década de 1980, portanto, foi muito significativa para a empresa e, pelos relatos dos entrevistados e pelas observações desenvolvidas, podemos aquilatar que, ela se entregou a um estado de torpor. Nenhuma tentativa de recriação da empresa pode ser observada, assim como, nenhuma iniciativa de ajustes em seu desempenho operacional foi executada.

Ainda, na década de 1980, ou mais precisamente, em agosto de 1989, no ambiente macroeconômico da empresa, acontecia um evento internacional, que ficou conhecido como “Consenso de Washington”. Este evento foi promovido pelo Institute

for International Economics e levou o título “Latin American Adjustment: how much has happened?”.

Em seu escopo, este evento lançava a idéia da redução do tamanho do estado e, a conseqüente privatização dos serviços públicos. Como, não observava o que acontecia fora do seu ambiente interno, a empresa, não tomou conhecimento deste conclave, como também não se preparou para a abertura do mercado na área do saneamento. Hoje, convive com novos entrantes em seu mercado, em condições desfavoráveis, ou seja, não está preparada para competir e, não pratica custos que se adequem ao mercado. E, conforme, assevera Bennis (1976), não aperfeiçoou técnicas adequadas para perceber as particularidades do campo onde se encontra, comprometendo, desta forma, a sua saúde organizacional.

De outra forma, no atual cenário, com os vencimentos das concessões em vários municípios de grande proeminência econômica e que representam uma parcela significativa da arrecadação da empresa, esta, negocia com o poder concedente em desvantagem, pois que, ao longo destes trinta anos, não manteve uma relação cordial e tratou com descaso e até com desprezo os Prefeitos.

Finalizando as nossas considerações, observamos ao longo do presente estudo que, a empresa não tem uma visão de conjunto sobre as dificuldades pelas quais passou ao longo de sua vida e que abalaram a sua saúde, enquanto organização. Ou seja, como afirma Konder (1985, p.36), para solver problemas há a necessidade de se ter uma visão de conjunto – uma avaliação da dimensão de cada elemento interveniente em sua história de vida. Esta visão de conjunto é sempre transitória e não esgota a realidade a que se refere.

## 7. RECOMENDAÇÕES PARA A EMPRESA PESQUISADA

A sociedade contemporânea vive um momento singular, a transição da sociedade industrial para a sociedade do conhecimento.

Aos três fatores de produção da sociedade industrial – terra, capital e trabalho – soma-se um quarto fator de produção – o conhecimento.

Por outro lado, a sociedade industrial tinha como recurso estratégico o capital, ao passo que, a sociedade do conhecimento tem como recurso estratégico a informação.

As informações, todavia, são universalizadas e podem ser capturadas nos mais longínquos rincões do planeta através da rede mundial vertical – a Internet.

Neste contexto, há a necessidade premente de que as empresas detenham dados, aprendam a transformá-los em informação – colocando emoção nestes dados – para lograrem êxito na transformação desta informação em conhecimento.

Partindo destes pressupostos e, evidentemente, dos conteúdos levantados por ocasião da coleta de dados para a elaboração do presente estudo – entrevistas semi-estruturadas, observações e análise documental - nos é possível, sugerir os seguintes temas a ser pensados pela empresa.

1. Ao poder concedente que, nos primórdios da empresa, foi excluído das decisões sobre as ações de saneamento no seu espaço geopolítico, seja devolvida a autonomia que lhe é assegurada pela Constituição Federal, de 05 de Outubro de 1988, nos Artigos 30 e 175;

2. A redução de custos, via utilização de tecnologias de informação, é um imperativo da sociedade do conhecimento, portanto, é prudente que a empresa faça uso intensivo desta tecnologia;

3. Descentralizar a gestão financeira, fazendo com que a arrecadação com tarifas de água e esgoto sanitário em um determinado município, seja em parte aplicada neste município;

4. Estreitar as relações com o executivo e o legislativo municipais, haja vista que, estes, ancoram legalmente a empresa, como também, representam os munícipes;

5. Estimular a participação dos aparelhos privados de hegemonia nas decisões sobre os negócios de saneamento em cada município;
6. Despolitizar a gestão da empresa, possibilitando que o mérito e a competência associados à capacidade de liderança, sejam pressupostos básicos para ocupar cargos de gerência;
7. Estimular a pesquisa de tecnologias de baixo custo, objetivando universalizar o atendimento em água e esgotos sanitários para as comunidades rurais do Estado de Santa Catarina;
8. Promover a qualificação dos seus empregados, compatibilizando as suas habilitações com as necessidades do mercado;
9. Estimular a prática da gestão compartilhada – empresa – poder concedente – como modelo de gestão dos negócios de água e esgotos nos espaços geopolíticos dos municípios; e
10. Implantar um Sistema de Gestão Integrada: Sistema de Gestão da Qualidade (SGQ), Sistema de Gestão Ambiental (SGA) e Sistema Gestão da Segurança e Saúde Ocupacional (SGSSO).

## 8. REFERÊNCIAS

ACOT, Pascal. **História da ecologia**. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1990.

ALMEIDA, Maria da Conceição de; CARVALHO, Edgard de Assis; CASTRO, Gustavo de (orgs). **Ensaio de complexidade**. Porto Alegre: Editora Sulina, 1997. 271p.

ALVES, Rubem. **Filosofia da ciência**. São Paulo: Ars Poética editora, 1996.

ANTUNES, Ricardo et alli. **LUKÁCS**: um Galileu do século XX. 2.ed. São Paulo: Boitempo editorial, 1996.

\_\_\_\_\_ **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo Editorial, 1999.

\_\_\_\_\_ **Classe operária, sindicatos e partido no Brasil**: da revolução de 30 até a aliança nacional libertadora. 3.ed. São Paulo:Cortez editora, 1990.

ARENDT, Hannah. **Entre o passado e o futuro**. São Paulo: Perspectiva, 1972.

\_\_\_\_\_ **A condição humana**. 9.ed. São Paulo: Editora Forense Universitária, 1999.

ARGYRIS, Chris. **The applicability of organizational sociology**. Cambridge: University Press, 1972.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL. **Catálogo Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental**. Rio de Janeiro, 1992-1993. 534p.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL. **Catálogo Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental**. Rio de Janeiro, 1991. 460p.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL. **Catálogo Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental**. Rio de Janeiro, 1991. 460p.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL. **Catálogo Brasileiro de Engenharia Sanitária**. Rio de Janeiro, 1977. 318p.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL. **Catálogo Brasileiro de Engenharia Sanitária**. Rio de Janeiro, 1975. 212p.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL. **Catálogo Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental**. Rio de Janeiro, 1986-1989. 276p.

BARDIN, L. Análise de conteúdo. Lisboa: Edições 70, 1977.

BENJAMIN, Walter. Magia e técnica, Arte e Política. 2ed. São Paulo: Brasiliense, 1986.

BENNIS, Warren G. **Organizações em mudança**. São Paulo: Editora Atlas, 1976.

BERGER, Peter L. & LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade**: tratado de sociologia do conhecimento. 19.ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

BERNARDES, Cyro; MARCONDES, Reynaldo C. **Sociologia aplicada à administração**. 5.ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2001.

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. 1998. 103 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

\_\_\_\_\_ Modelo de gestão de segurança e saúde do trabalho: um novo paradigma organizacional .In: Congresso Internacional de Naturologia Aplicada, primeiro. , Florianópolis, 1998. Anais do primeiro Congresso Internacional de Naturologia

\_\_\_\_\_ ; Moritz, Gilberto de Oliveira; Van Bellen, Hans Michael. Recriando a função financeira no contexto da globalização. **Revista de Ciências da Administração**. Florianópolis, UFSC/CAD, v.2, n.4, p.31-41, set.2000.

\_\_\_\_\_ Saneamento do Meio. In: Manual de Saúde e Segurança do Trabalho. **Curso de Medicina do Trabalho**. Florianópolis, Mestra Editora, p.499 – 606,2000.

BEZERRA, Luís Martius de Holanda. Análise e perspectivas do Saneamento Básico. Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária, 12, 1983, Balneário Camboriu. **Anais do 12º Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária**. Balneário Camboriu: ABES, 1983. 22p.

BIAZZI Jr, Fábio de. O trabalho e as organizações na perspectiva sócio-técnica. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v.34, n.1, p.30-37, jan/fev.1994

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. 9ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2001.

BOFF, Leonardo. **Princípio-Terra**: a volta a terra como pátria comum. São Paulo: editora Ática, 1995.

\_\_\_\_\_ **Ecologia, mundialização e espiritualidade**. São Paulo: Editora Ática, 1996

\_\_\_\_\_ **A águia e a galinha**. 23.ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

\_\_\_\_\_ **Ecologia:** grito da terra, grito dos pobres. 3.ed. São Paulo: Editora Ática, 1999.

\_\_\_\_\_ **Saber cuidar:** ética do humano – compaixão pela terra. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Economia Brasileira** : uma introdução crítica. São Paulo: Editora 34, 1998.

BROWN, W. Exploration in Management. New York: John Wiley & Sons, 1960.

BRUYNE, P. de. ; HERMANN, J. & SCHOUTHEETE, M. de . Dinâmica da pesquisa em ciências sociais. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1982.

CAPRA, Fritjof. **O ponto de mutação.** São Paulo: Editora Cultrix, 1982.

\_\_\_\_\_ **A teia da vida.** São Paulo: Editora Cultrix, 1996.

\_\_\_\_\_ **As conexões ocultas.** São Paulo: Editora Cultrix, 2002.

CARDOSO, Irene. **Para uma crítica do presente.** São Paulo: Editora 34, 2001.

CARPEAUX, Otto Maria. A vida de Gramsci. Revista Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, v.1, n.7, maio.1966.

CARR, Edward Hallet. **Que é história.** São Paulo: Editora paz e terra, 1996.

Centro de Qualidade, Segurança e Produtividade para o Brasil e América Latina – QSP. **Boletim Informativo.** São Paulo: QSP, n.10, 2002.

CHAUI, Marilena. **Convite à Filosofia.** São Paulo: Editora Ática, 2001.

CHIZZOTTI, Antonio. Pesquisa em ciências humanas e sociais. São Paulo: Cortez, 1995.

CODO, Wanderley; SAMPAIO, José Jackson Coelho (orgs). **Sofrimento psíquico nas organizações:** saúde mental e trabalho. Petrópolis: Editora Vozes, 1995.

CONCEIÇÃO, Octávio Augusto Camargo. Crise e regulação: a metamorfose restauradora da reprodução capitalista. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v.8, n.1,p. 155-174.1987.

COSTA, Walter Pinto.O saneamento básico no Brasil da década de 40 à de 80. **Revista Engenharia Sanitária**, Rio de Janeiro, v.22, n.1,p.8-25, jan./mar.1983.

COUTINHO, Carlos Nelson. **GRAMSCI**: um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1999.

\_\_\_\_\_. **Marxismo e política**: a dualidade de poderes. 2.ed. São Paulo: Cortez Editora, 1994.

DECI, Edward L. **Por que fazemos o que fazemos**: entendendo a automotivação. São Paulo: Negócio Editora, 1998.

DE GEUS, Arie. **A empresa viva**: como as organizações podem aprender a prosperar e se perpetuar. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1998.

DE LA TAILLE, Yves et alli. **PIAGET, VYGOTSKY, WALLON**: teorias psicogenéticas em discussão. 6.ed. São Paulo: Summus Editorial, 1992.

DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Félix. O que é a Filosofia. 2ed. São Paulo: Editora 34, 1997.

DE VRIES, Manfred F. R. Kets. **Liderança na empresa**: como o comportamento dos líderes afeta a cultura interna. São Paulo: Editora Atlas, 1997.

DIAS, Edmundo Fernandes et alli. **O Outro Gramsci**. 3.ed. São Paulo: Xamã VM Editora e Gráfica, 1996.

DRUCKER, Peter Ferdinand. **Sociedade pós-capitalista**. São Paulo: Livraria Editora Pioneira, 1996.

EGRI, Carolyn; PINFIELD, Laerence T. As organizações e a biosfera: ecologia e meio ambiente. In: **Estudos Organizacionais**: modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais. São Paulo: Atlas, 1999, p.383-399.

ENGELS, Friedrich. **A dialética da natureza**. 6ed. São Paulo: Paz e terra, 2000.

FELLMETH, R. C. **The Interstate Commerce Commission**. New York: Grossman, 1970.

FLEURY, M. T. L. **Cultura e poder nas organizações**. São Paulo: Atlas, 1992.

\_\_\_\_\_. **O simbólico nas relações de trabalho**. In: FLEURY, L. M. T. ; FISCHER, R. M. *Cultura e poder nas organizações*. 2ed.São Paulo: Atlas, 1992.

FONTES, Virgínia et al. **O manifesto comunista 150 anos depois**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1998.

FONSECA, Edmílson. Saneamento básico no Brasil – Síntese. **Revista da Fundação Sesp**, Rio de Janeiro, v.XIX,n.2, p.47-62, 1974.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**. 18.ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

\_\_\_\_\_. **Microfísica do poder**. 13. ed. Rio de Janeiro: Editora Graal, 1998.

\_\_\_\_\_. **A arqueologia do saber**. 6ed. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 2000.

FRANCO, M. L. P. B. **O “estudo de caso” no falso conflito que estabelece entre análise quantitativa e análise qualitativa**. São Paulo: PUC, 1986(mimeo).

FREDERICO, CELSO. **O jovem Marx: as origens da ontologia do ser social**. São Paulo: Cortez Editora, 1995.

FREITAS, Maria Éster de. **Cultura organizacional: identidade, sedução e carisma?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FROMM, Erich. **Psicanálise da sociedade contemporânea**. 10.ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1983.

FURTADO, Celso. **O capitalismo global**. 3.ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1999.

GAGNEBIN, MARIE Jeanne. **História e narração em Walter Benjamin**. 2.ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 1999.

GHEMAWAT, Pankaj. **A Estratégia e o cenário dos Negócios: textos e casos**. Porto Alegre: Editora Artes Médicas Sul, 1999.

GAJ, Luís. **Administração estratégica**. 2.ed. São Paulo: Editora Ática, 1993.

GENTILI, Pablo (org). **Globalização excludente**. 2.ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

GIANNOTI, José Arthur. **Origens da dialética do trabalho**: estudo sobre a lógica do jovem Marx. Porto Alegre: Editora L&PM, 1985.

\_\_\_\_\_ **Marx**: vida e obra. Porto Alegre: Editora L&PM, 2000.

\_\_\_\_\_ **Certa herança marxista**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

GIDDENS, Anthony. **A estrutura de classes das sociedades avançadas**. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1975.

\_\_\_\_\_ **A constituição da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 1989.

GLEICK, James. **Caos**: a criação de uma nova ciência. Rio de Janeiro: Editora campus, 1989.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, v.35, n.3,p.20-29, 1995.

GOMES, Luiz Souza. **Economia política e finanças**: o que devemos conhecer de. 8.ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1968.

GOMEZ, José Maria. **Política e democracia em tempos de globalização**. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

GORENDER, Jacob. **Marxismo sem utopia**. São Paulo: Editora Ática, 1999.

GRACIOSO Francisco. **Planejamento estratégico**: orientado para o mercado. 2.ed. São Paulo: Editora Atlas, 1990.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Edição e tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002 v.1,v.2,v.3,v.4,v.5,v.6.

\_\_\_\_\_ **Concepção dialética da história**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

GRINPLASTCH, Bernardo Schnitzer. Fluoretação de águas do Brasil. **Revista da Fundação Sesp**, Rio de Janeiro, v.XIX, n.2, p.7-22, 1974.

GRYNFOGIEL, J. David. A presença do SESP em Santa Catarina. In: Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária, 12, 1983,Balneário de Camboriu. **Anais do 12º**

**Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária.** Balneário de Camboriu: ABES, 1983. 15p.

GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel:** as concepções de estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci. Porto Alegre: Editora L&PM, 1996.

\_\_\_\_\_ **O conceito de hegemonia em Gramsci.** 4.ed. São Paulo: Editora Graal, 2000.

HARARI, Roberto. **Discorrer a psicanálise.** Porto Alegre: Editora Artes Médicas, 1987.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna.** São Paulo: Edições Loyola, 2001.

HELLER, Agnes. **O cotidiano e a história.** 4.ed. São Paulo: Editora paz e terra, 1970.

HELLER, Agnes; FEHÉR, Ferenc. **A condição política pós-moderna.** Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1998.

HIRST, Paul & THOMPSON, Grahame. **Globalização em questão:** a economia internacional e as possibilidades de governabilidade. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

HOBBSAWM, Eric J. **A era das revoluções.** 11ed. São Paulo: Editora Paz e terra, 1998.

\_\_\_\_\_ **Nações e nacionalismo desde 1870.** 2.ed. São Paulo: editora Paz e terra, 1998.

\_\_\_\_\_ **A era dos extremos:** o breve século XX. 2.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

IANNI, Octávio. Relações de produção e proletariado rural. In: SZMRECSANYI, T; QUEDA, O. (orgs). **Vida rural e mudança social.** São Paulo: Editora Nacional, p. 156-164, 1976.

JAHODA, M. Current Concepts of Positive Mental Health. New York: Basic Books, 1958.

JUNIOR, Bento Prado(org.). **Filosofia da psicanálise.** São Paulo: Editora brasiliense, 1991.

KATZ, Daniel e KAHN, Robert. **Psicologia social das organizações.** São Paulo: Atlas, 1970.

KIESER, C . Why organization theory needs historical analyses – and how this should be performed. **Organization Science**, v.5, n.4, p.608-620, 1994.

KIMBERLY, J. R. et alli. **The organization life cycle**. London:Jossey-Bass,1980.

KONDER, Leandro. **O que é Dialética**. São Paulo: Abril Cultural/Brasiliense, 1985.

KURZ, Robert. **O colapso da modernização**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1999.

LAKATOS, E. M. **Sociologia Geral**. 4ed. São Paulo: Atlas, 1981.

LAKATOS, E. M. & MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 3ed. São Paulo: Atlas, 1991.

LAJONQUIÈRE, Leandro. **DE PIAGET a FREUD: a (psico)pedagogia entre o conhecimento e o saber**. 5.ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1996.

LAVILLE, Christian. & DIONNE, Jean. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências sociais**. Porto Alegre: Editora Artes Médicas Sul Ltda, 1999.

LOWY, Michael. **A teoria da revolução no jovem Marx**. Petrópolis: Editora vozes, 2002.

\_\_\_\_\_ **Método dialético e teoria política**. 4. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1989.

LÜDKE, Menga. & ANDRÉ, Marli E.D.A . **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MACHADO, Ozeneide Venâncio de Mello. Pesquisa qualitativa: modalidade fenômeno situado. In: Sociedade Brasileira de Estudos e Pesquisa Qualitativos. São Paulo, v.2,n.2, p.35-46,1991.

MAFFESOLI, Michel. **Elogio da razão sensível**. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

\_\_\_\_\_ **A contemplação do mundo**. Porto Alegre: Artes e Ofícios Editora, 1995.

\_\_\_\_\_ **No fundo das aparências**. Petrópolis: Editora Vozes, 1996.

MAGNOLI, Demétrio. **Globalização: Estado nacional e espaço mundial**. São Paulo: Editora Moderna, 1998.

MANIHA, J. K; PERROW, C. The reluctant organization and the aggressive environment. *Administrative Science Quarterly*, 10: 238-57, 1965.

MARCUSE, Herbert. **Razão e revolução: Hegel e o advento da teoria social**. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora paz e terra, 1978.

\_\_\_\_\_ **Cultura e sociedade**. São Paulo: Editora paz e terra, 1997.

\_\_\_\_\_ **Eros e civilização**. 8ed. Rio de Janeiro: Livros técnicos e Científicos. Editora, 1999.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia Alemã**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1998.

\_\_\_\_\_ **Manifesto do partido comunista**. São Paulo: Edições progresso, 1987.

MARTIN-BARÓ, Ignacio. **Accion e ideologia: psicologia social desde centroamérica**. 2.ed. El salvador: UCA Editores, 1985.

MEDEIROS DA SILVA, Airson. **Saneamento básico no Brasil de 1980 a 1992**. Rio de Janeiro: ABES, 1994.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 12.ed. Petrópolis, 1999.

\_\_\_\_\_ **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: Hucitec, 1994.

MONTEIRO, José Roberto de A . P. do Rego. Saneamento Básico e conjuntura. **Revista Engenharia sanitária**, Rio de Janeiro, v.22, n.3, p.272-280, jul/set.1983.

MORGAN, Gareth. **Imagens da organização**. São Paulo: Editora Atlas, 1996.

MORIN, Edgar, et al. **Ensaio de Complexidade**. Porto Alegre: Editora Sulina, 1997.

MORIN, Edgar; LE MOIGNE, Jean-Louis. **A inteligência da complexidade**. São Paulo: Editora Fundação Petrópolis, 2000.

MORIN, Edgar. **A cabeça bem-feita: repensar a reforma: reformar o pensamento**. 3ed. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2001.

MOTTA, Fernando C. Prestes. **Teoria geral da administração**: uma introdução. 5.ed. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1976.

NADLER, David A . **Arquitetura organizacional**: a chave para a mudança empresarial. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1994.

NOGUEIRA BATISTA, Paulo, et al. Em Defesa do Interesse Nacional: desinformação e alienação do patrimônio público. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1994.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças. **Planejamento estratégico**. 2ed. São Paulo: Editora Atlas, 1987.

OLIVEIRA, Silvio Luiz. **Sociologia das organizações**. São Paulo: Editora Pioneira, 1999.

PALANGANA, Isilda Campaner. **Desenvolvimento & aprendizagem em Piaget e Vigotsky**: a relevância do social. São Paulo: Plexus Editora, 1994.

PATRÍCIO, Zuleica Maria. **A dimensão felicidade-prazer no processo de viver saudável individual e coletivo**: uma questão de bioética numa abordagem holístico-ecológica.1995. 215 f. Tese (Doutorado em Filosofia da Enfermagem) - Curso de Pós-Graduação em Enfermagem. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

\_\_\_\_\_ **Qualidade de vida do trabalhador**: uma abordagem qualitativa do ser humano através de novos paradigmas. Florianópolis: Editora pca, 1999.

\_\_\_\_\_ **Métodos qualitativos de pesquisa**: disciplina ministrada no Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, set./dez,1999.Notas de aula. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 1999.

PEDLER, M. **The learning company**. London: McGraw-Hill, 1991.

PENNA, Antonio Gomes. **Introdução à epistemologia**. Rio de Janeiro: Imago Editora, 2000.

PETTIGREW, A. M. On studyng Organizational Cultures. Administrative Science Quartely, [ s.1]v.24,p.570-581, Dec.1979

PORTER, Michael E. **Vantagem competitiva**: criando e sustentando um desempenho superior. 5.ed. Rio de Janeiro, editora Campus, 1992.

\_\_\_\_\_ **Estratégia competitiva**: técnicas para análise de indústrias e da concorrência. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1991.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **A nova ciência das organizações**. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1989.

RUBIN, H. J. & RUBIN, I. S. **Qualitative interviewing**: the art of hearing data. Thousand Oaks: sage, 1995.

RUIZ, João Álvaro. **Metodologia científica**: guia para eficiência nos estudos. São Paulo: Editora Atlas, 1977.

SADER, Emir. **Século XX uma biografia não autorizada**: o século do imperialismo. São Paulo: Editora fundação Perseu Abramo, 2000.

\_\_\_\_\_ (org). **Contra corrente**. São Paulo: Editora Record, 2001.

SALAMA, Alzira. O estudo da biografia de uma organização como método de pesquisa para investigação do desenvolvimento organizacional. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.28, n.1, p.34-42, jan./mar.1994

SANTOS, Milton. **Território**: globalização e fragmentação. 4ed. São Paulo: Editora Hucitec, 1998.

\_\_\_\_\_ **O espaço do cidadão**. São Paulo: Editora Nobel, 1998.

\_\_\_\_\_ **Território e sociedade**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000.

\_\_\_\_\_ **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. São Paulo: Editora Record, 2000.

SCHEIN, Edgar. **Organizational culture and leadership**. San Francisco: Jossey-Bass, 1986.

SELLTIZ, C. **Métodos de pesquisa em relações sociais**. São Paulo: Herder/EDUSP, 1987.

SELZNICK, P. **Leadership in Administration**. New York: Harper & row, 1957.

SEMERARO, Giovanni. **Gramsci e a sociedade civil**. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

SENGE, Peter. **A quinta disciplina: arte, teoria e prática da organização da aprendizagem.** 11.ed. São Paulo: Editora Best Seller, 1900.

\_\_\_\_\_ et alli. **A dança das mudanças.** 2.ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000.

SERRA, José. **Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra.** Campinas: Unicamp, 1982.

SILVA, Benedicto. **Taylor & Fayol.** 5.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1987.

SILVA, Narbal. **As interfaces entre cultura e aprendizagem organizacional: o caso de uma empresa do setor cerâmico de Santa Catarina.** 2001. 470f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade federal de Santa Catarina, Florianópolis.

SIMIONATTO, Ivete. **Gramsci: sua teoria, incidência no Brasil, influência no serviço social.** São Paulo-Florianópolis: Cortez Editora – Editora da UFSC, 1995.

SINGER, Paul. **Globalização e desemprego: diagnóstico e alternativas.** São Paulo: Editora Contexto, 1998.

SIQUEIRA, Antônio de. **Engenharia sanitária.** Porto Alegre: Editora Globo, 1959.

SOBRINHO, Barbosa Lima et alli. **Em defesa do interesse nacional: desinformação e alienação do patrimônio público.** São Paulo: Editora Paz e Terra, 1994.

STANKEY, Ken. **Como as organizações aprendem: relatos do sucesso das grandes empresas.** São Paulo: Editora futura, 1997.

SZMRECSANYI, T . ; QUEDA, O (Orgs). **Vida rural e mudança social.** 2.ed. São Paulo: Nacional, 1976.

TOMASKO, Robert M. **Repensando as organizações: reengenharia e gestão de mudanças.** São Paulo: Makron Books do Brasil Editora, 1994.

TRIVINÕS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** São Paulo: Editora Atlas, 1987.

VANCOCELOS FILHO, P; MACHADO, A. M. V. **Planejamento Estratégico: formulação, implementação e controle.** Rio de Janeiro: LCT, 1982.

WATSON, David. **Hannah Arendt**. Rio de Janeiro: BCD União de Editoras, 2001.

## **ANEXO 1**

## **ANEXO 2**

## **ANEXO 3**