
Problema do Desenvolvimento das Empresas de Saneamento Básico*

ENG. KLAUS REINACH**

* Conferência proferida no 8.º Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária, Rio de Janeiro, dezembro de 1975.

** Presidente da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo.

Neste 8.º Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária já foram amplamente debatidos os principais problemas de interesse do Saneamento Básico, como sejam assuntos ligados ao Abastecimento de Água, ao Tratamento e Disposição Final de Esgotos, à Ecologia e ao Controle da Poluição Ambiental. Resolveram os organizadores do Congresso, com muita propriedade, dedicar esta última manhã a um simpósio sobre Gestão Empresarial.

Os autores do Plano Nacional de Saneamento — PLANASA analisaram com admirável acuidade as razões do imenso atraso do saneamento básico em nosso país antes da implantação daquele plano, razões que, em última análise, podem ser agrupadas em dois itens:

1 — Falta de uma definição clara sobre quem deve cuidar do saneamento básico; qual o poder concedente dos serviços de água e esgoto; quais as atribuições, nesse campo, do governo federal, dos governos estaduais e dos municípios.

2 — Carência de um sistema financeiro sólido, ordenando os esforços financeiros até então dispersos e cíclicos.

Com base nessa análise, criou-se o PLANASA que, a olhos vistos, ganha adeptos e se impõe como diretriz mestra no campo do saneamento básico.

Definiu o Governo Federal sua orientação sobre o poder concedente, aguardando-se apenas a elaboração e aprovação da lei criando o Sistema Nacional de Saneamento.

Definiu o Governo Federal que caberá às Companhias Estaduais de Saneamento a responsabilidade pela implantação e operação dos

sistemas de água e esgoto em cada unidade da federação.

Definiu o Governo Federal um sistema financeiro, baseado em recursos do BNH e dos Fundos de Águas e Esgotos dos Estados — FAE, sistema este que dá ênfase especial à meta da futura auto-sustentação dos recursos necessários a novos investimentos.

A amortização regular desses empréstimos, acrescidos de correção monetária e juros, é o ponto-chave desse sistema.

As companhias estaduais de saneamento, através da implantação de tarifas realistas e ao mesmo tempo acessíveis a toda a população, têm o encargo de obter recursos, não só para operar e manter os sistemas, como também para fazer frente aos encargos financeiros acima citados.

Em poucas pinceladas é este o quadro com que nos defrontamos: o Governo Federal, através do Ministério do Interior e do BNH, após dezenas e dezenas de anos de indefinições e de estagnação do Saneamento Básico, traçou as diretrizes fundamentais e alocou recursos em volume quase que ilimitado.

E mais: vivemos num governo cuja meta principal é a qualidade de vida do homem.

Estamos, pois, em condições, como nunca antes estivemos, de desencadear um vigoroso, um audacioso programa de investimentos.

É por isso extremamente oportuno fazermos, por ocasião deste 8.º Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária, algumas reflexões sobre os Problemas de Desenvolvimento das Empresas de Saneamento Básico, pois é sobre elas que se concentra, sem dúvida, a maior

parcela da responsabilidade pela efetiva execução do programa proposto.

Assim, sabendo que muitas destas empresas se encontram ainda em fase de estruturação, cabe perguntar:

As metas propostas pelo PLANASA são viáveis?

As empresas estão aptas a desenvolver um programa da magnitude do proposto pelo Governo Federal?

Estão aptas a implantar e operar convenientemente os sistemas de água e esgoto em tão grande número de municípios?

É técnica-administrativa e politicamente viável cobrar tarifas compatíveis com o plano financeiro proposto?

Não será utopia querer passar tão rapidamente da improvisação que reinava a um rígido sistema de financiamento com órgãos técnicos rigorosos, relatórios técnicos preliminares para cada sistema, projetos técnicos totalmente elaborados, viabilidade econômico-financeira exaustivamente demonstrada, isto é, dar um salto brusco da improvisação à quase perfeição?

Como responsável por uma das companhias estaduais de saneamento, creio poder afirmar com segurança que perguntas como as citadas não comportam respostas simplistas. No caso, um otimismo apriorístico equivale a querer esconder a nossa realidade. Trata-se de questões realmente complexas que, na atual conjuntura, merecem algumas considerações à luz dos tradicionais princípios de gestão empresarial.

Globalmente falando, pode-se dizer, entretanto, que o conjunto de metas colocadas diante das nossas empresas de saneamento é extremamente ambicioso. E é só numa única condição que se poderá realmente prognosticar com segurança um sucesso do programa: se simultaneamente for possível atender satisfatoriamente os principais requisitos de um amplo desenvolvimento das empresas de saneamento básico, requisitos estes que passaremos a examinar resumidamente.

Falaremos inicialmente dos chamados "fatores externos" do desenvolvimento empresarial. Trata-se de fatores que não dependem substancialmente da atuação das próprias empresas; são fatores da conjuntura nacional, e cujo atendimento depende primordialmente da atuação do Governo Federal, dos Governos Estaduais ou da ação conjunto de ambos — tanto do Poder Executivo como do Legislativo.

Como principais "fatores externos", citaremos:

1 — As companhias de saneamento básico deverão ter condições de atuar como ver-

dadeiras empresas, regidas essencialmente pela lei das sociedades anônimas; deverão ter ampla autonomia de contratar e manter estável pessoal altamente qualificado, recrutado dentro dos níveis salariais do mercado; qualquer tentativa, e existem muitas, de compatibilizar os níveis salariais das empresas com os do funcionalismo público poderá ter conseqüências desastrosas.

A impossibilidade de os governos colocarem, a prazo curto, o funcionalismo público dentro de níveis satisfatórios de rendimento e conseqüentemente de remuneração não deverá ser invocada como motivo para nivelar, por baixo, as remunerações e em decorrência o desempenho dos funcionários das empresas estaduais.

O reverso da medalha não pode e não deve ser esquecido neste contexto: os dirigentes das empresas estaduais deverão ser extremamente exigentes com relação ao desempenho de seus empregados; competência profissional, dedicação ao trabalho, disposição para trabalhar em equipe, capacidade de chefia, rigor no exame da efetiva necessidade e utilidade de quaisquer dispêndios, são algumas das qualificações necessárias; admitir ou manter pessoal sem essas qualificações ou manter um quadro de pessoal em número acima das estritas necessidades de serviço, muitas vezes por amizade ou cedendo a pressões políticas será, sem dúvida, uma das formas mais seguras não só de desmoralizar as empresas estatais como de inviabilizar de vez as empresas de saneamento básico.

2 — Como segundo "fator" mencionamos a necessidade de um adequado controle externo. Ninguém em sã consciência, tratando-se de recursos públicos, poderá negar a necessidade e a importância de uma rigorosa fiscalização a respeito da aplicação desses recursos. Fiscalização rigorosa não é sinônimo de controle prévio, de controle burocrático, de controle das aparências e dos procedimentos formais. Um controle deste tipo poderá reduzir por demais a eficiência das empresas. Devemos caminhar, isso sim, para o tipo de controle existente nas empresas privadas, exercido por firmas auditoras externas com pleno conhecimento da problemática empresarial, firmas auditoras essas de plena confiança e de livre escolha dos Tribunais de Contas. Poderemos ter, assim, uma fiscalização eficiente que, em vez de emperrar a máquina, nos ajuda a cumprir melhor nossas tarefas.

Outros fatores externos, cuja importância é por demais evidente para merecerem maiores comentários, são os seguintes:

3 — Regularidade na colocação à disposi-

ção dos Fundos Estaduais de Águas e Esgotos — FAE dos recursos necessários aos planos de investimento.

4 — Implantação e aperfeiçoamento do Sistema Nacional de Saneamento, a que já nos referimos, com destaque especial às normas tarifárias. Será extremamente importante conciliar a política de combate à inflação com a política da realidade tarifária decorrente dos estudos de viabilidade econômico-financeira. Mas creio que quanto a este tópico poderemos aguardar com tranquilidade as medidas que estão sendo tomadas pelo Ministério do Interior e pelo BNH.

Passemos, agora, aos chamados fatores ou requisitos internos.

1 — O primeiro deles é, sem dúvida, ter a empresa uma organização interna adequada. Não acredito, no Brasil, na conveniência de termos uma organização padrão, isto é, mais ou menos uniforme, nas empresas estaduais de saneamento básico. Não só são diferentes as dimensões, as necessidades e as características dos diversos Estados da Federação, como são diferentes os homens que dirigem essas empresas. Já foi longe o tempo em que se definia primeiro a estrutura empresarial para depois procurar os homens a preencher os cargos. Cada vez mais se admite, hoje, a validade do princípio de adaptar a estrutura aos homens disponíveis.

Em nossa opinião, deverá ser a primeira preocupação dos governantes escolher uma equipe capaz, dinâmica, entusiasmada e harmônica e, em função da experiência e aptidão de cada membro dessa equipe, adaptar a estrutura organizacional da empresa. Pouco importa se, por exemplo, numa empresa os estudos econômico-financeiros são executados na Diretoria de Planejamento e em outra na Diretoria Financeira; o que importa é que estejam sob a orientação da pessoa mais adequada, mais competente para essa função.

Essa permanente vigilância sobre a estrutura organizacional existente, com disposição contínua de se fazer as modificações necessárias, é, em nossa opinião, um dos fatores mais importantes a serem observados.

2 — O segundo fator, de igual importância, é conseguir um trabalho harmônico e eficiente de todos os organismos envolvidos nos programas de novos investimentos. São participantes obrigatórios desse trabalho:

a. — O BNH — pelo seu Sistema Financeiro de Saneamento.

b. — O órgão técnico do BNH, no caso de São Paulo a CETESB — Companhia Estadual de Tecnologia de Saneamento Básico e de Defesa do Meio Ambiente.

c. — O agente financeiro.

d. — Os órgãos de planejamento e de construção das Companhias Estaduais.

e. — A firma projetista, ou as firmas projetistas, se o Relatório Técnico Preliminar e o Projeto Técnico não forem executados pela mesma empresa.

f. — A firma construtora (uma ou mais de uma).

g. — As firmas fornecedoras de materiais (tubulações) e de equipamentos (bombas, motores, quadros elétricos, equipamentos de tratamento de água etc.).

h. — A firma montadora dos equipamentos.

Vê-se, pois, que se trata de coordenar o trabalho de pelo menos uma dezena de organismos para cada implantação ou ampliação de água e para cada obra de esgoto.

O Estado de São Paulo tem hoje 571 municípios; supondo que em cada município se realize pelo menos uma obra de água e uma de esgoto nos próximos 3 anos, ver-se-á que a SABESP estará iniciando anualmente cerca de 400 empreendimentos, cada um envolvendo pelo menos uma dezena de órgãos e uma dezena de contratos; é mais de um empreendimento novo por dia.

Para se ter uma idéia do conjunto de providências necessárias antes do início efetivo da implantação de **cada um** desses empreendimentos, apresenta-se o cronograma das atividades e sua correlação, para o projeto, pedido de financiamento e contratação de obras, materiais, equipamentos e serviços.

É fácil compreender, portanto, que as metas do PLANASA, sob o aspecto organizacional que envolvem, são extremamente ambiciosas, principalmente nos Estados com várias centenas de municípios. E não serão atingidas se não conseguirmos uma sensível simplificação nas sistemáticas adotadas, nos procedimentos vigentes e nas formas de contratação em vigor.

Eis algumas sugestões que, julgamos, merecem exame mais detalhado:

a) Diversificação na metodologia a ser seguida na aprovação de projetos e dos respectivos financiamentos, conforme o tamanho da cidade e o vulto dos investimentos envolvidos.

A sistemática hoje em vigor no BNH nos parece perfeita e absolutamente necessária para os grandes investimentos. É uma garantia para a correta aplicação dos recursos.

Levando-se em conta, entretanto, que é a seguinte a distribuição da população urbana, por exemplo, no Estado de São Paulo verifica-se que apenas 5% da população vive em 344 cidades com menos de 6.000 habitantes, mas que representam mais de 60% dos municípios paulistas. Conclui-se, pois, em pri-

DESENVOLVIMENTO DAS EMPRESAS

	N.º de cidades	%	Total habitantes	%
Até 6.000 hab.	344	60,2	900.000	5,1
De 6.000 a 25.000 hab.	148	25,9	2.000.000	11,4
De 25.000 a 100.000 hab.	54	9,5	2.600.000	14,9
Acima de 100.000 hab.	25	4,4	12.000.000	68,6
	571	100,00	17.500.000	100,00

meira aproximação, que 60% dos municípios absorverão apenas 5% do investimento (investimento suposto proporcional ao número de habitantes) e a adoção de uma sistemática mais simples nesta porcentagem dos investimentos representará substancial redução da carga de trabalho.

Uma das simplificações poderia consistir na elaboração e aprovação, num documento único, do RTP e PT. O RTP, com exigências simplificadas, seria uma fase inicial dos trabalhos e as diretrizes poderiam ser aprovadas, às vezes, numa simples visita à cidade feita conjuntamente por engenheiros da firma projetista, do órgão técnico e da companhia de saneamento. Simplificações como esta não só permitiriam ganhar tempo, como reduziriam os custos dos trabalhos anteriores do pedido de financiamento, custos estes muitas vezes desproporcionais ao valor do investimento correspondente das obras.

b) Uma outra sugestão seria a de procurar reduzir o número de contratos, tanto com os projetistas, como com construtores e fornecedores. Procurar agrupar um maior número de projetos, para as cidades situadas próximas uma da outra, a serem elaborados por uma mesma firma e, principalmente, procurar implantar, para pequenas e médias cidades, o sistema de construção "turn-key", concentrando na mão do construtor a responsabilidade pela aquisição dos materiais e equipamentos e por sua instalação. Contamos, infelizmente, hoje no Brasil, com um número muito reduzido de empresas construtoras capazes de desempenhar bem esse tipo de tarefa. Mas creio que será mais fácil criar empresas desse tipo do que montar, nas empresas estaduais, uma estrutura capaz de coordenar, com eficiência, tão elevado número de fornecedores e prestadores de serviço.

3 — Um terceiro "fator interno", que nos parece indispensável para o sucesso das companhias estaduais, é implantar a filosofia de só executar nas empresas estatais o que não pode de forma alguma ser delegado à iniciativa privada. Fixar diretrizes, tomar decisões, fiscalizar projetos e obras são atribuições indelegáveis das empresas, mas as firmas projetistas podem ser convocadas para preparar pacotes

técnicos, elaborar orçamentos, preparar pedidos de financiamento, e assim por diante. A iniciativa privada deverá ser estimulada de todas as formas para participar crescentemente do esforço da engenharia sanitária. E é extremamente importante que projetistas, construtores e fornecedores estejam seguros da continuidade deste esforço do saneamento básico, que se sintam apoiados por contratos realmente bilaterais, rigorosamente cumpridos por ambos os lados, que tenham uma remuneração realista pontualmente paga.

4 — E neste contexto gostaria de abordar um quarto e último aspecto dos chamados "fatores internos" indispensáveis ao sucesso das empresas de saneamento básico. Trata-se do realismo com que devemos enfrentar o verdadeiro custo dos investimentos. O esquema financeiro vigente no saneamento básico está apoiado em tarifas que por um lado devem cobrir além dos custos de operação também os custos das inversões financeiras, mas por outro lado devem atender aos aspectos sociais do programa. O administrador, ao tentar compatibilizar o aspecto econômico da tarifa por um lado com o aspecto social de outro, será facilmente levado a subestimar os verdadeiros custos dos investimentos a realizar. E nada mais fatal para um programa do que subestimar seus custos reais.

Infelizmente ainda existem muitas empresas projetistas e construtoras, talvez menos que anos atrás, que não titubeiam em assinar, inconscientemente, e às vezes até conscientemente, contratos inexecutáveis. Está mais do que provado que o poder público, se assim o desejar, poderá firmar dezenas e dezenas de contratos por preços bem abaixo de um orçamento realista. As conseqüências, entretanto, não tardarão a aparecer. Obras de baixa qualidade, cronogramas com atraso, empresas em dificuldades financeiras e, portanto, sem condições de manterem pessoal qualificado. O resultado final será uma obra mal executada ou um contrato corrigido através de reajustamentos ou, ainda, uma empresa construtora descapitalizada. Não é com preços baixos que se consegue reduzir o custo dos investimentos e sim por aumento de produtividade, por aumento de eficiência operativa e essas melhorias só

são atingidas através da atuação de pessoal capaz e bem remunerado, o que por sua vez pressupõe contratos com preços justos e exequíveis. O único caminho para uma verdadeira e sadia redução de custos está na formação de um grande número de empresas capazes, técnica e financeiramente sólidas.

Devemos ter o máximo cuidado, portanto, de não forçar a chamada viabilidade econômica dos investimentos. Temos, evidentemente, a obrigação de procurar, com afincos, o máximo resultado com o mínimo de custo; projetos mais elaborados, planejamentos mais bem feitos, materiais e métodos construtivos mais adequados são algumas das formas de reduzir o custo global dos investimentos; mas jamais devemos forçar um orçamento através de quantitativos subestimados ou custos unitários irrealistas.

E no final destas observações repito a pergunta:

As tarifas de caráter social são compatíveis com o custo real das obras a serem im-

plantadas? É uma questão que me parece merecer especial atenção de todas as empresas de saneamento. Uma troca de idéias e informações sobre custos e produtividades obtidas em cada empreendimento, troca de informações, essa, permanente e institucionalizada sob os auspícios do BNH, poderá ser uma das formas de chegarmos mais rapidamente a uma conclusão definitiva.

São estas algumas das considerações que achamos útil trazer à meditação dos participantes deste congresso. Conscientizar-se das dificuldades de que um programa jamais deve ser confundido com tendências pessimistas. Ao contrário, exatamente por estarmos profundamente imbuídos da importância do programa de saneamento básico e da oportunidade talvez única de implantá-los em curto espaço de tempo, é que todos devemos nos sentir estimulados e desafiados para colaborarmos com sugestões e idéias para um desenvolvimento cada vez mais rápido e seguro das nossas empresas de saneamento básico.

