

Estágio Atual da Gestão Empresarial*

Engenheiro WALTER PINTO COSTA (**)

Nesta palestra pretendo dar continuidade à linha adotada nos trabalhos que tive a honra de apresentar no 7.º e no 8.º Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária, e nos quais procurei enfatizar a importância do desenvolvimento dos recursos humanos e do desenvolvimento organizacional para a consolidação das nossas empresas estaduais de saneamento básico.

A tarefa que ora me foi confiada, dentro do tema deste simpósio e do temário geral do 9.º Congresso, consiste na apresentação do tópico referente ao "Estágio atual da gestão empresarial".

Não tenho a pretensão de esgotar o assunto, nem de analisá-lo em todos os seus pormenores e implicações. Limitar-me-ei à apresentação dos seus aspectos gerais e à colocação de alguns pontos que me pa-

recem relevantes, para a análise e o debate dos companheiros aqui presentes.

1 — UMA APRECIÇÃO DOS RESULTADOS

Inicialmente creio que cabe fazer uma rápida apreciação do desempenho global do setor do saneamento básico e das empresas e dos resultados obtidos no período de 1968 até esta data.

Nossas empresas estaduais de saneamento foram criadas a partir de 1964 e o Sistema Financeiro do Saneamento (SFS) em 1968. O SFS tem o BNH como órgão central, com a finalidade de disciplinar, controlar e estimular as atividades do Sistema e de gerir o Fundo de Financiamento para Saneamento (Fisane), criado em 1967.

O Planasa foi criado em 1971 e implantado a partir desse mesmo ano; sofreu algumas modificações em 1975, para a adoção de novas metas, redução de taxas de juro, maior flexibilidade, mantendo, porém, os seus princípios fundamentais, técnicos e financeiros. Essas alterações possibilitaram maior dinamismo e a aceleração do Planasa, para o alcance das metas estabelecidas.

Em 1971, o BNH criou o Subpro-

grama de Apoio Técnico ao Sistema Financeiro do Saneamento (Sanat), que delegou à ABES, mediante convênio, a execução do Programa de Treinamento, efetivamente implantado a partir de 1973. Em 1974, dando prosseguimento às atividades do Sanat, foi firmado convênio com a Organização Pan-Americana da Saúde (OPS) para a implantação do Programa de Assistência Técnica para o Desenvolvimento Institucional das Empresas Estaduais de Saneamento (Satecia), visando ao seu desenvolvimento organizacional.

A constituição das companhias estaduais de saneamento e a adoção da gestão empresarial dos serviços surgiram como a única forma capaz de viabilizar a execução do Planasa, que jamais poderia ser sequer cogitado, se tivesse de ser confiado aos órgãos tradicionais do serviço público centralizado ou mesmo autárquico, estaduais e municipais, dispersos, sem uniformidade de ação e de comando. Continuaríamos na fase da improvisação, da insuficiência de recursos e da pulverização das ações, que predominava anteriormente, e seguramente não haveria condições de obter financiamentos para realizar os investimentos necessários.

Apesar dos percalços da fase inicial de implantação do Sistema Fi-

(*) Palestra proferida no Simpósio sobre Gestão Empresarial no Campo do Saneamento, conforme Programação Básica do 9.º Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária, promovido pela Associação Brasileira de Engenharia Sanitária (ABES) — Belo Horizonte — julho de 1977.

(**) Diretor-administrativo da Companhia Estadual de Água e Esgotos (CEDAE) do Estado do Rio de Janeiro.

nanceiro do Saneamento e de todas as deficiências e dificuldades enfrentadas, foi possível a realização de investimento da ordem de 26 bilhões de cruzeiros no período 1968-76, valores atualizados para dezembro do ano passado. Desse total, cerca de 20 bilhões foram aplicados em abastecimento de água e 6 bilhões em sistemas de esgotos. Foram construídos 26 mil km de redes distribuidoras de água e 7.300 km de redes coletoras de esgotos, só para citar dois grandes números. Foram beneficiados, com o abastecimento de água, 44,5 milhões de habitantes e, com serviço de esgotos, 21,9 milhões.

Fez-se mais, nesse período de nove anos, do que em três décadas de trabalho de saneamento no Brasil. Os recursos foram providos pelo BNH e pelos governos estaduais, através dos Fundos de Financiamento para Água e Esgotos (FAE). A carência em que se encontravam e ainda se encontram as cidades brasileiras de serviços de saneamento básico conduziu naturalmente a atenção e os esforços das empresas para os investimentos em obras de implantação, ampliação e melhoria dos sistemas.

Os investimentos programados para o período 1977-79 atingem 36,8 bilhões de cruzeiros, sendo 16,5 bilhões em água e 20,3 bilhões em esgotos. Os investimentos neste triênio serão 1,45 vez superiores aos que foram realizados no período anterior, o que demonstra a capacidade do Sistema Financeiro do Saneamento e ao mesmo tempo representa um desafio para os seus responsáveis, principalmente para os dirigentes das empresas estaduais.

Esse volume de investimentos e a responsabilidade da operação dos sistemas implantados apresentam requisitos administrativos, financeiros e técnicos superiores à atual capacidade das empresas.

O reconhecimento deste fato conduz à necessidade de um processo de desenvolvimento organizacional e dos recursos humanos, visando ao aperfeiçoamento das estruturas e dos procedimentos das empresas.

2 — AS EMPRESAS E O CONTEXTO DA REALIDADE BRASILEIRA

"Repousa sobre as companhias estaduais de saneamento a viabilidade do Planasa, mas depende dos governos estaduais as medidas que assegurem às empresas gestão adminis-

trativa eficiente. A contenção de despesas operacionais, principalmente de pessoal, nos níveis estabelecidos nos estudos de viabilidade competente, de um lado, e o aumento da produtividade e a consolidação da companhia de saneamento em bases empresariais capazes, modernas e racionais, de outro, devem constituir metas a serem permanentemente perseguidas e fiscalizadas pelo próprio Governo Estadual."

Dentro do contexto e do processo de implantação da gestão empresarial, o objetivo visado é a consolidação das nossas empresas estaduais de saneamento. Neste ponto, a vinculação ao SFS e os compromissos assumidos pelas empresas e pelos Estados, nos contratos firmados com o BNH, constituem a principal garantia de sua continuidade.

A institucionalização das empresas é um processo em evolução. Partindo do Planasa como fator de consenso e da adoção de suas premissas para a tomada das decisões e a formulação das diretrizes, é possível evitar-se que as empresas sejam organizadas e administradas de maneira empírica, aleatória, com um alto grau de improvisação, sem a necessária orientação quanto à política, normas e procedimentos.

Neste sentido, é útil e necessário o estabelecimento de modelos organizacionais que guiem as atividades da empresa e lhe assegurem defesas eficazes contra os impactos perturbadores da gestão.

Não bastam, porém, esses instrumentos de gestão. É preciso que exista uma consciência empresarial, fundamentada na responsabilidade profissional dos homens que integram os seus quadros e alicerçada também nos compromissos assumidos pela empresa para com a população e as entidades com que transaciona.

É sabido que as instituições valem tanto quanto as pessoas que as integram. E entre a rigidez dos princípios éticos, profissionais e empresariais e a flexibilidade de métodos a adotar, pauta-se a conduta dos dirigentes para a realização dos objetivos sociais da empresa.

É preciso também dotar as empresas e seus dirigentes de instrumentos jurídicos, técnicos, administrativos e financeiros que possibilitem a defesa e a preservação das empresas como instituições, contra as soluções de arbitrio e as improvisações, infelizmente ainda comuns no nosso país.

Esses aspectos já foram discutidos nas palestras que tive ocasião de proferir nos congressos anteriores, nas quais me referi ao processo de criação e de evolução das empresas, a partir dos antigos órgãos da administração direta ou autárquica dos Estados ou municípios. A forma ideal, a empresa dotada de plena autonomia administrativa e financeira, é, na realidade brasileira, uma utopia. Não foi e não será atingida, em razão do contexto dos fatores externos e internos que sobre elas atuam e que são condicionantes e limitadores da gestão.

A medida que a economia se torna mais complexa, os órgãos e as empresas controlados pelo Governo tornam-se mais interdependentes e inibem o comportamento independente por parte de seus dirigentes.

O processo de evolução da gestão e de consolidação das empresas é de maturação lenta. Está intimamente ligado à política e às diretrizes dos governos estaduais a que pertencem, assim como às normas gerais e à ação do Governo Federal.

"Ao estudar-se o comportamento administrativo das empresas governamentais, não se pode negligenciar as variáveis ambientais. A empresa estatal não é um sistema fechado, imune às mudanças do contexto político e burocrático em que se insere. Pela moderna teoria das organizações, o ambiente externo é fator relevante do estudo do comportamento administrativo."

O fortalecimento, em cada Estado, da empresa de saneamento é uma das condições básicas para a viabilidade do Planasa e para a irreversibilidade do Sistema Financeiro do Saneamento, sendo exigido dos Estados "medidas que garantam às empresas gestão administrativa eficiente".

Sendo a exploração dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário uma atividade de caráter industrial, é indispensável que as empresas estaduais de saneamento se adaptem para atuar dentro dessa característica, sem deixar de considerar, contudo, a sua finalidade social.

O aumento da eficiência, traduzido por maior produtividade, maior flexibilidade operacional, padronização técnico-administrativa, é condição essencial ao desenvolvimento organizacional das empresas. Isto requer a revisão das estruturas, sistemas, normas e procedimentos e o abandono de tradições e hábitos arcaicos

que tanto têm prejudicado a administração pública.

Modificações fundamentais fizeram-se necessárias no processo tradicional da administração dos serviços, obrigando seus responsáveis a adquirir um sentido mais amplo da administração integrada de um conjunto de sistemas, o que exige a adoção de novos princípios gerenciais, capazes de garantir o comando global e a eficiência dos serviços prestados em cada núcleo urbano.

Os obstáculos enfrentados pelas empresas, neste período inicial, alguns superados, outros não, merecem análise e discussão deste plenário.

3 — O PROGRAMA SATECIA

Através do Programa Satecia, o BNH vem prestando assistência técnica às empresas, objetivando seu aperfeiçoamento organizacional, mediante a análise e o diagnóstico das situações existentes e da indicação dos modelos de desenvolvimento institucionais para os vários sistemas que constituem o conjunto das atividades de uma empresa.

Os diagnósticos realizados em 21 empresas permitiram o conhecimento da situação de cada uma e do conjunto, bem como dos procedimentos e critérios por elas adotados. A falta de princípios uniformes e gerais poderá constituir um dos principais óbices ao desenvolvimento futuro do Sistema Financeiro do Saneamento e à continuidade do Planasa.

A ação do Programa Satecia já está apresentando resultados positivos e a sua integração com o Programa de Treinamento está permitindo a marcha segura no sentido de desenvolvimento integrado dos recursos humanos e institucionais das empresas.

O Programa Satecia elaborou modelos para 36 áreas componentes dos diversos sistemas, os quais são submetidos ao estudo dos grupos coordenadores do desenvolvimento institucional das empresas, para adaptação e aplicação à realidade de cada empresa, de acordo com os problemas mais sentidos e as prioridades estabelecidas por seus dirigentes, em função do diagnóstico realizado.

A implantação e o desenvolvimento nas empresas de modernas técnicas de gestão e de modelos adequados, para todas as áreas, constituem o objetivo final a ser alcançado, ressaltando o caráter dinâmico da sua

adaptação e revisão, sempre que necessárias.

A análise e os estudos procedidos pela equipe do Programa Satecia a partir dos diagnósticos realizados nas empresas estaduais de saneamento possibilitaram os subsídios necessários à apreciação do estágio atual das gestões dessas empresas. A quase totalidade dos diagnósticos foi realizada em 1975 e a partir de então o Programa Satecia está voltado para a implantação dos modelos de desenvolvimento institucional das empresas.

A realização dessa atividade de assistência técnica tem fornecido "feed-back" para a constante atualização dos dados e dos modelos.

Louvando-me no trabalho da equipe do Programa Satecia, procurarei fazer minha apresentação dentro da mesma metodologia, isto é, considerando as atividades das empresas segundo os sistemas: de Planejamento, Apoio Administrativo, Comercial, Financeiro e Operacional, abordando as áreas que me parecerem mais importantes para a finalidade desta palestra, uma vez que não será possível tratar de todos os aspectos neste momento.

4 — SISTEMA DE PLANEJAMENTO

Os convênios de adesão dos Estados ao Planasa determinaram a elaboração de estudos de viabilidade econômica e financeira global das empresas e de sua reorganização administrativa.

Malgrado as imperfeições que esses estudos porventura apresentam, foram o primeiro esforço de planejamento global das atividades e das diretrizes das empresas e da programação dos investimentos segundo modelos racionais da teoria das decisões, adotando critérios da otimização da relação benefício/custo e estabelecendo seriações ótimas desses investimentos.

Não tinham a finalidade do simples cumprimento de exigência contratual; pretendia-se que fossem válidos instrumentos de gestão.

Sobrecarregados com problemas imediatos, que têm absorvido suas preocupações, não têm podido os dirigentes utilizar o potencial que o planejamento oferece, quer para o atendimento das necessidades das empresas, quer para a preservação dos seus objetivos.

Todos conhecem a problemática que envolve o planejamento, em face dos fatores condicionantes: políticos, técnicos e financeiros. Por isso, o

planejamento deve ser sobretudo estratégico, flexível, exigindo constante inovação e capacidade adaptativa, utilizando táticas e métodos compatíveis com as circunstâncias e as contingências.

Os maiores esforços foram feitos no planejamento físico das obras, embora bem menores em relação aos aspectos organizacionais e aos procedimentos relacionados com a operação e administração dos sistemas.

Das dezesseis empresas que realizaram estudos de viabilidade, apenas oito fizeram sua atualização, e, destas, apenas quatro o fizeram com seus próprios meios.

A falta de dados e de informações continua sendo a principal dificuldade para os trabalhos de planejamento e de sua atualização, em todas as empresas do país.

Por estas razões e por problemas ligados à conjuntura, os estudos de viabilidade e de reorganização administrativa não puderam ser totalmente implantados. Mas os investimentos feitos referiram-se às programações iniciais das empresas e à seriação planejada nos estudos de viabilidade.

A operação dos novos sistemas e a absorção de outros não puderam ser cuidadosamente planejadas, acarretando, por vezes, sérios problemas para as empresas. O crescimento do número de ligações tem sido inferior ao programado.

4.1 — Programação e controle de obras

Na programação e controle de obras, as empresas têm apresentado deficiências decorrentes da necessidade de melhor definição e sistematização dos procedimentos adotados.

É óbvio enfatizar a importância do setor e a necessidade da implantação de modelos adequados de programação e controle, bastando considerar o volume dos investimentos já realizados e os programados, assim como os ônus adicionais — financeiros e sociais — que poderão decorrer da gerência deficiente de projetos e obras.

4.2 — Organização e métodos

Em relação ao Subsistema de Organização e Métodos, a situação das vinte empresas, por ocasião da elaboração dos diagnósticos, era a seguinte: apenas oito empresas possuíam órgãos especializados e, destas, cinco dispunham de manuais de

organização; outras dez contavam com consultores externos para a elaboração de estudos pertinentes.

Mesmo assim, os resultados obtidos não são satisfatórios porque, em geral, os estudos realizados e os modelos de racionalização administrativa propostos pelos consultores ou não foram implantados ou o foram parcialmente.

Ressalto a importância desse subsistema pela verificação da grande necessidade de simplificação do trabalho, racionalização dos procedimentos administrativos, padronização de rotinas e formulários, definição de funções, estabelecimento de níveis de responsabilidade e adequação de áreas de trabalho.

Verificou-se, em algumas empresas, a falta de uma consciência, por parte dos funcionários, da necessidade de serem aplicadas técnicas de O & M para a solução desses problemas e, também, no conjunto, deficiência quantitativa e qualitativa de pessoal trabalhando no setor, existindo apenas o total de 35 funcionários, dos quais somente nove podem ser considerados especialistas na matéria.

5 — SISTEMA DE APOIO ADMINISTRATIVO

O Sistema de Apoio Administrativo compreende todo o suporte logístico que a empresa requer para alcançar seus objetivos e abrange as atividades relativas a: recursos humanos, suprimento, patrimônio, transporte e equipamento, documentos, comunicação e serviços jurídicos.

Em face da limitação do tempo, abordarei os sistemas de recursos humanos e de suprimento, os quais, de acordo com o Programa Satecia:

"Tratam dos principais elementos que se combinam no processo produtivo e cuja administração adequada é determinante para que se alcancem os objetivos das empresas."

"São duas áreas onde se concentra a maioria das despesas das empresas."

"No diagnóstico, constatou-se que são os dois sistemas de apoio em situação mais crítica e precária."

5.1 — Recursos humanos

A análise dos resultados dos diagnósticos realizados verificou que o setor de recursos humanos se vem desenvolvendo em condições precárias nas empresas e demonstrou a

existência de um problema básico de pessoal, relacionado com o mau dimensionamento dos quadros, ocorrendo desequilíbrios quantitativo e qualitativo, bem como rendimento deficiente.

Predomina a concepção tradicional da administração de pessoal, orientada para o cumprimento das tarefas puramente burocráticas, de rotina, sem maior preocupação pela verdadeira problemática do setor, dentro de um conceito mais evoluído de administração e do desenvolvimento de recursos humanos e de sua melhor utilização para o aumento da eficiência e da produtividade das empresas.

Há, naturalmente, exceções e em algumas empresas encontram-se um novo conceito e estruturas mais evoluídas, em termos de recursos humanos.

O Programa de Treinamento que a ABES está executando com o patrocínio do BNH e das empresas vem, sem dúvida, contribuindo para o desenvolvimento do setor, sendo o treinamento a atividade mais avançada dentro do sistema, apesar das dificuldades e deficiências verificadas.

O grande esforço realizado pela ABES, BNH e empresas para o treinamento e cujos resultados foram reconhecidos nos diagnósticos realizados precisa ser mantido e ampliado, com maior participação das empresas, pois esta é uma necessidade de caráter permanente e crescente.

Há um risco de se perder grande parte desse esforço pela ausência, nas empresas, de uma política global de administração de recursos humanos, abrangendo outros aspectos igualmente importantes, tais como: planos de classificação de cargos; planos salariais realistas e compatíveis com o mercado de trabalho; seleção de pessoal capacitado; avaliação de desempenho; controle e registro adequados; prevenção de acidentes; assistência social. Enfim, a aplicação de técnicas e procedimentos que possibilitem a melhor utilização dos recursos humanos.

Considero que este é um dos maiores problemas das empresas. No momento, elas contam com cerca de 45 mil empregados. Com o alcance das metas do Planasa, em relação ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário, bem como após a incorporação dos novos sistemas e as novas concessões, esse número poderá duplicar ou triplicar.

É pois um problema que tende a se avolumar. No momento, as despe-

sas com o pagamento de pessoal atingem altos percentuais de receita operacional das empresas, em alguns casos, mais de 70%.

Impõem-se a adoção de modelo de gestão e o aperfeiçoamento do sistema de recursos humanos, sendo esta uma das maiores preocupações, desde os estudos de viabilidade e agora uma das principais metas do Programa Satecia e do Programa de Treinamento.

A economia que se sugere no setor de recursos humanos é dentro de uma conceituação elevada, isto é, do aperfeiçoamento através do treinamento, do aumento da produtividade e da racionalização dos quadros das empresas, corrigindo as distorções e os desequilíbrios existentes.

A ampliação da área de atuação das empresas possibilitaria a absorção dos excessos, que poderiam também ser melhor aproveitados em outras funções, pelo aperfeiçoamento profissional.

Essa é uma política racional e sadia para a administração de recursos humanos. O total da folha poderia crescer nominalmente, mas reduzir-se em relação ao crescimento da receita. Pela preponderância nas despesas de custeio, a economia que se obtiver na rubrica de pessoal refletir-se expressivamente nas disponibilidades financeiras das empresas.

Reconheço que é simples enunciar uma política de recursos humanos, mas sei, por experiência própria, que este é o problema mais complexo e difícil de toda a administração, face aos aspectos humanos, técnicos, financeiros, políticos, administrativos e a todos os fatores possíveis que estão envolvidos.

5.2 — Suprimentos

O Sistema de Suprimentos constitui um dos principais suportes logísticos de todas as atividades da empresa, tendo efeito decisivo sobre seus resultados.

Os diagnósticos realizados nas empresas indicaram que, infelizmente, o desempenho do sistema, na maioria delas, é ainda deficiente.

A ação do Programa Satecia, conjugada com o Programa de Treinamento, tem-se concentrado nesta área. Elaborado o modelo de administração de material, as equipes de ambos os programas estão realizando cursos específicos para o desenvolvimento do pessoal empregado nesse setor, ao mesmo tempo em que os grupos coordenadores de desenvolvi-

mento institucional de algumas empresas já estão atuando para a implantação de novas técnicas de gestão.

A apresentação da problemática do suprimento e da ação integrada do Programa Satecia e do Programa de Treinamento revela a preocupação do BNH e das empresas em aperfeiçoar esse importante sistema de apoio e implantar modelo de gestão econômica e racional de suprimento, compreendendo as técnicas de planejamento, controle e reposição de estoques, estatísticas e controle do consumo de materiais. O objetivo é a redução das imobilizações em estoques, sem detrimento da eficiência aos usuários.

6 — SISTEMA COMERCIAL

Os sistemas comerciais de nossas empresas de saneamento ainda apresentam muitas das características da administração pública, onde os serviços eram faturados e cobrados como se fossem tributos, sem maior preocupação e empenho na arrecadação efetiva. Não possuem a estrutura e o comportamento comercial típico dos setores equivalentes das empresas privadas ou das concessionárias dos demais serviços públicos.

Esta é a transformação conceitual e gerencial mais profunda que se pretende da passagem da administração dos serviços para a forma empresarial. Não obstante, as estruturas e os procedimentos dos sistemas comerciais de nossas empresas continuam praticamente os mesmos do serviço público tradicional. Não se fortaleceram e não se atualizaram, para adequação à nova realidade, às dimensões do Planasa e aos compromissos financeiros, de grande porte, assumidos pelas empresas.

O desenvolvimento dos sistemas comerciais foi uma das necessidades sentidas nos diagnósticos e é uma das preocupações do Programa Satecia e do treinamento gerencial.

O modelo elaborado visa ao desenvolvimento integral do sistema, em todas as suas atividades: intensificação das ligações, educação e promoção comunitárias, cadastramento, faturamento, medição, controle de arrecadação, corte, tarifas, etc.

6.1 — Comunicação Social

Para uma empresa, as pessoas mais importantes do mundo são os seus clientes. Este é o princípio básico de "marketing" empresarial. A

empresa se volta para os seus clientes, procurando conhecer e atender suas expectativas, manter e ampliar sua clientela. Nossas empresas fazem isto?

O caráter monopolístico da exploração dos serviços não deve levá-las a assumir o caráter de "semi-reparação pública" e desprezar os aspectos fundamentais da comercialização, da venda do seu produto ou do seu serviço. Igualmente, elas, não devem descuidar do bom relacionamento empresa-cliente, indispensável ao êxito e à sobrevivência de qualquer negócio.

O relacionamento com os usuários deve fazer-se a nível de influência mútua, através de um "Regulamento de consumidores" que defina direitos e obrigações e de um processo de comunicação social, em que o bom atendimento e as boas relações públicas representam importante papel.

Essa política de comunicação tem o objetivo superior da integração da empresa no seu ambiente social e o sentido pragmático da comercialização dos serviços: manter e ampliar a rede de clientes e conseguir a pontualidade no pagamento das contas emitidas.

"Observa-se até agora pouco interesse e pouca experiência em relação à comunicação social dos serviços, apesar de algumas empresas terem começado timidamente a trabalhar em alguns aspectos desse campo." "Prestar serviço em silêncio não é o bastante", título do manual de relações públicas da AWWA, que tudo diz nestas poucas palavras e contém uma orientação completa para este setor.

6.2 — Faturamento e arrecadação

De acordo com os dados do II Catálogo Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental, editado pela ABES, nossas empresas possuem atualmente cerca de 4,6 milhões de ligações de água e 1,3 milhão de ligações de esgotos. Desses totais, 2,5 milhões de ligações de água e 1,2 milhão de esgotos encontram-se nas capitais por elas atendidas. Além das empresas, existem cerca de 1.700 sistemas independentes, em 2,7 milhões de ligações de água e servindo a uma população de aproximadamente 16 milhões de habitantes.

Essas ligações vêm sendo administradas de forma insatisfatória no que diz respeito aos aspectos comerciais e financeiros, verificando-se uma lar-

ga variedade de critérios, procedimentos e estruturas responsáveis.

Nem todas executam integral e racionalmente as atividades relativas ao sistema, dando lugar à evasão de pagamento, emissões de cobrança, ligações clandestinas, bem como um grande número de consumidores em potencial, não ligados e assim não incorporados ao sistema.

De acordo com os dados dos diagnósticos, a cobertura do sistema comercial, isto é, a relação entre o número de consumidores potenciais (factiveis) e o número de consumidores reais (ligados) é muito baixa, com a média geral de 50%.

Por outro lado, os índices das populações abastecidas pelas empresas variam de 21,9% a 81,1%, com a média geral de 50%, cabendo às capitais a média de 60,5%.

Esses números indicam a necessidade de as empresas atuarem mais ativamente sobre o seu mercado, para poderem alcançar seus objetivos comerciais. Chega-se a uma aparente contradição: existe um mercado amplo e carente, aproveitado apenas parcialmente; as empresas têm o produto (serviço) disponível e até ocioso. Falta apenas o mecanismo que permita o encontro de interesses e de vontades.

Essa é uma das funções do sistema comercial. Para cumpri-la, precisa estruturar-se e desenvolver o sentido agressivo do "marketing" empresarial.

As relações água produzida/água faturada são também muito baixas em quase todas as empresas, variando de 48% ao máximo de 81%. O que isto representa de evasão de receita e de aumento de custos operacionais é tão evidente que dispensa comentários.

A dívida pendente, isto é, as contas emitidas e não pagas, atingia, em dezembro de 1974, dezoito das vinte empresas até então diagnosticadas, o equivalente a três meses de faturamento, ou seja, 25% da emissão.

Para bem ilustrar o que estes números significam, imaginemos uma indústria que produza cem unidades, entregue toda a sua produção, mas fature no máximo 80 e receba apenas 60. É o que está ocorrendo com a nossa indústria de água.

Os 4,6 milhões de ligações de água atualmente existentes serão o dobro ou o triplo e a elas se somarão as de esgotos, à medida que forem sendo alcançadas as metas do Planasa. Nossas empresas deverão preparar-se para esse crescimento e para ge-

rir comercialmente essa massa de clientes.

Até o momento elas concentraram maiores atenções nos investimentos em obras de implantação e melhoria dos serviços. É chegado o momento de se voltarem para a atividade afim — a operação e manutenção dos sistemas, o amplo atendimento à população e o recebimento das tarifas, por meio de um sistema comercial bem montado e atuante.

6.3 — Medição

Intimamente ligado ao sistema comercial e como parte integrante dele, está o sistema de medição. Das 21 empresas diagnosticadas, onze têm política de medição definida e estão trabalhando para cumpri-la. Embora sejam do consenso geral a necessidade e a importância da medição, nem todas as empresas realizaram estudos e planos de hidrometria e a análise da relação benefício/custos da medição e dos seus reflexos no sistema comercial.

Dos 4,6 milhões de ligações existentes nas empresas, a metade possui hidrômetros. As porcentagens de instalação variam de 0 a 97% e as médias são de 64% para as capitais e 33% para o interior.

O sistema de medição apresenta problemas que são do conhecimento de todos. A começar pelos altos custos de aquisição dos aparelhos, de implantação, de manutenção e de leitura.

Não obstante os problemas e os custos apresentados, é pacífico que a medição dos consumos efetivos é a solução técnica e comercialmente correta e de justiça tarifária.

A política e a estrutura tarifária, assim como a cobrança, deverão basear-se na medição dos volumes realmente fornecidos. Sem medição, os volumes são arbitrários e, como tais, sujeitos a críticas e reclamações.

A verdade tarifária requer a verdade da medição. Só esta poderá produzir contas justas e o controle dos desperdícios.

6.4 — Tarifas

Os diagnósticos realizados indicaram a grande diversidade existente nos critérios e parâmetros adotados pelas empresas na fixação de suas tarifas e estruturas tarifárias. Embora haja convergência em algumas tendências e em algumas empresas, os valores são os mais diversos.

Há, pois, urgente necessidade de

uma política e de um sistema tarifário nacional para o setor.

A tarifa é o preço de venda do nosso serviço. Deve, necessariamente, ser suficiente para cobrir os custos dos serviços, para remunerar os investimentos e produzir o lucro compatível com a gestão empresarial.

Ao se constituírem empresas para a exploração desses serviços, presuppôs-se que fossem empreendimentos lucrativos, condição inerente à gestão empresarial. Não se cria empresa para dar prejuízo.

Os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário são, dentre os serviços públicos, os que apresentam menor rentabilidade, em face do elevado custo dos investimentos em imobilizações técnicas, de um lado, e das reduzidas tarifas que cobra, do outro.

Esses investimentos estão sendo feitos mediante financiamentos de alto custo financeiro e deverão ser pagos com juros e correção monetária. Deverão gerar recursos que possibilitem a cobertura das despesas de operação, manutenção e os retornos dos financiamentos.

Mesmo que sejam otimizados, como se está tentando, os custos operacionais são muito elevados, em vista da complexidade e da disseminação dos serviços, dos preços dos insumos e do contingente de pessoal necessário.

Por estas razões, os serviços de saneamento básico são estruturalmente caros, ainda que indispensáveis sob o ponto de vista social e de saúde pública.

O caráter social, entretanto, não é exclusivo desses serviços. Toda a produção, de qualquer bem ou serviço, tem caráter social. O fornecimento de energia elétrica, por exemplo, tem caráter social e suas tarifas mínimas são duas ou três vezes maiores que as da água.

A água é um bem indispensável à vida e deve ser fornecida a preço mínimo. É verdade, mas só às famílias de baixo poder aquisitivo e na quantidade relativa a essa necessidade básica. Daí em diante e para todos os que possam pagar, é um bem de consumo como qualquer outro e deve ser fornecido a preço real, neste compreendidos todos os custos e o lucro do empreendimento.

Um sistema tarifário que atenda a esses requisitos poderá assegurar a viabilidade das empresas e do SFS. Os lucros porventura obtidos na exploração dos serviços serão reinvestidos pelas empresas nos próprios

serviços e utilizados para cobrir os custos sociais.

Igualmente importante é que a tarifa acompanhe a evolução dos custos e dos preços dos insumos e na mesma lei dessa evolução. De outra forma, as empresas estarão caminhando para a insolvência.

A tarifa deve, pois, ser realista, baseada no custo real e não fixada por critério político ou arbitrário.

7 — Sistema financeiro

Na maioria das empresas, a área financeira apresenta-se carente do enfoque empresarial e gerencial.

No ano passado, através do ID/SFS n.º 02/76, o BNH instituiu o "Manual de procedimentos básicos de contabilidade" e o Plano de Contas, determinando sua adoção pelas empresas estaduais de saneamento.

Com esta providência haverá a sistematização e a padronização dessa importante área, em todas as empresas, possibilitando a uniformidade dos critérios de registro e controle dos dados financeiros da gestão. No corrente ano, os balanços das empresas deverão obedecer ao plano, tornando possível a elaboração de um balanço consolidado do sistema, a apuração e a comparação de resultados, assim como o orçamento-programa empresarial.

O Programa Satecia vem atuando na mesma direção, visando à implantação dos modelos do Sistema Financeiro. Este sistema compreende as atividades de contabilidade — administração financeira e tesouraria —, auditoria e controle.

A tendência marcante das empresas, de dar prioridade ao programa de obras e, em seguida, à operação e manutenção, tem relegado a plano secundário a gerência financeira, esquecendo que o bom funcionamento desse sistema é básico para todas as outras áreas.

7.1 — Eficiência e eficácia

Uma das premissas básicas do Planasa é a redução dos custos operacionais, em função da economia de escaia, objetivando reflexos diretos na política tarifária.

Para que uma empresa seja "viável", é preciso que os seus custos de operação e manutenção, acrescidos das despesas financeiras, sejam iguais ou menores que sua arrecadação. Isto deve ser conseguido através da eficiência empresarial e de um sistema tarifário que permita a

geração de recursos suficientes para a cobertura dessas despesas.

A contingência atual, do esforço no controle da inflação, refletindo-se sobre as empresas sob a forma de uma contenção forçada da tarifa, conduz à alternativa única da busca da maior eficiência.

Esta é, aliás, a razão de ser da gestão empresarial — a eficiência, definida como a "otimização dos processos e meios para se atingir determinado objetivo". Contrapõe-se ao conceito da eficácia, pelo qual se procura atingir os objetivos e metas, independentemente da análise dos meios e processos utilizados.

Nossas empresas vêm trabalhando mais à base da eficácia; agora, deverão voltar-se para a eficiência. "O caminho mais curto para a eficiência é a redução de custos."

Compete ao sistema de contabilidade o controle dos custos, fornecendo aos dirigentes instrumentos e informações que lhes permitam as ações necessárias para corrigir, melhorar e otimizar a administração, atingindo melhores níveis de eficiência.

A apuração do rendimento operacional das empresas, por meio da análise da receita e do custo operacional, por ligação, permitirá que se verifique a existência de tarifa excessiva ou de tarifa deficitária e a correção dos fatores geradores dos custos excessivos, evitando que as tarifas se transformem em meros mecanismos de transferência desse excesso de custos aos consumidores.

8 — Sistema operacional

"Os objetivos gerais das empresas de saneamento são construir obras e prestar serviços, o primeiro como meio e em caráter transitório e o segundo como fim e ação permanente. Seu cumprimento requer organização, mecanismos e ações específicas para cada um, que não são iguais porque se relacionam com atividades de objetivos diferentes."

"Pela necessidade do atendimento das carências há muito sentidas, por razões de ordem política e pelo empenho em alcançarem as metas a que se propuseram, os dirigentes das empresas dedicaram maior atenção ao setor de construção de obras, verificando-se um sensível desequilíbrio entre essa área e as de operação, manutenção, comercialização e administração em geral."

"Esse desequilíbrio tem prejudicado a operação dos sistemas, que ape-

nas cumprem a função de fornecer água, sem atender os requisitos de qualidade e continuidade e sem preocupar-se com a conservação das instalações e equipamentos; incidiu desfavoravelmente na importante gestão comercial, mediante a qual se deveriam obter os recursos econômicos das empresas, produziu deficiente aproveitamento dos recursos humanos e materiais e o descontrole dos custos com o conseqüente prejuízo econômico; e ocasionou que a gerência carecesse de informações contábeis e sobre os resultados da gestão em forma oportuna e certa, que pudessem servir de guia para orientar a atividade empresarial."

Nossas empresas estavam operando, em dezembro de 1976, 1.376 sistemas de abastecimento de água. Esses números estão crescendo dia a dia, com as novas concessões e a implantação dos novos sistemas. A meta do Planasa, para 1980, é a incorporação de 3.200 sedes municipais, além das comunidades de pequeno porte, cujo número é estimado em 6.678. A meta da população total a ser abastecida é de 67 milhões de habitantes. Adotando o mesmo índice apurado na América Latina, onde existem aproximadamente 1,2 km de rede instalada para cada 1.000 habitantes, teremos, em 1980, com o atendimento da meta do Planasa, cerca de 80.000 km de redes de água.

Estes números, conjugados com os de ligações previstas, de empregados, valor dos investimentos programados e ainda com outra série de números e índices relativos aos sistemas de esgotos sanitários, dão a dimensão do problema futuro, que já é presente em grande parte, da operação, manutenção e administração dos sistemas.

8.1 — Macromedição e controle de qualidade

Importantes aspectos relacionados com a operação atual dos sistemas estão a exigir maior atenção das empresas: a medição da produção de água (macromedição) e o controle da qualidade da água. Essas atividades se realizam em maior intensidade nas capitais, embora em níveis insuficientes na maioria das empresas. No interior, os níveis caem verticalmente, o que é explicado pelo desequilíbrio existente entre o grau de desenvolvimento da operação dos sistemas das capitais e do interior, uma vez que nos primeiros se con-

centram todos os recursos (humanos, técnicos, equipamentos, instalações, etc.), e estes recursos, se não têm capacidade para atender satisfatoriamente à demanda das capitais, não podem ser estendidos aos sistemas do interior.

9 — CONCLUSÕES

Nossas empresas estaduais de saneamento não conseguiram ainda as condições institucionais desejadas, em razão do seu tempo de vida, relativamente curto, e da magnitude dos problemas, inclusive de natureza conjuntural, que tiveram de enfrentar, nesse período inicial.

Não obstante, realizaram grandes investimentos, que foram capazes de atenuar ou mesmo eliminar déficits acumulados dos sistemas de abastecimento de água, e ainda puderam programar novas obras de ampliação e melhoria dos serviços.

Graças ao apoio e à ação firme e constante do BNH, através do SFS, temos hoje os recursos técnicos e financeiros necessários e foi possível criar um sistema nacional de saneamento, integrado pelas empresas-governos estaduais-órgãos técnicos-agentes financeiros-órgãos gestores-consultores-empregados-indústrias-fornecedores-população, etc., tendo o BNH como órgão central.

Ao sistema se integram a ABES, conduzindo o Programa de Treinamento e a OPS, através do Programa Satecia, para assistência técnica, realizando, em âmbito nacional, duas importantes atividades de apoio e de desenvolvimento, absolutamente inéditas no país.

Esta extraordinária integração de recursos e de esforços conduziu ao estágio atual do setor de saneamento básico do país e das empresas estaduais.

Os investimentos realizados e os programados, os compromissos financeiros assumidos perante os órgãos financiadores e a população, criaram para as empresas imensas responsabilidades. Para enfrentá-las, as empresas deverão promover o aperfeiçoamento de suas estruturas, através do desenvolvimento harmonioso e integrado dos sistemas que compõem o conjunto das suas atividades, e, da mesma forma, promover o desenvolvimento dos seus recursos humanos, capacitando-os para a mudança de conceitos, de procedimentos e de objetivos, dentro da nova realidade do Planasa e da gestão empresarial.