

METODOLOGIA PARA IMPLANTAÇÃO DE UM PROJETO DE REFORMA INSTITUCIONAL

Eng^o LUIZ AUGUSTO DE LIMA PONTES *

I – INTRODUÇÃO

O Estado de São Paulo é um dos estados que compõem a República Federativa do Brasil. A cidade de São Paulo é a Capital do referido Estado, sendo polo central da região metropolitana chamada «Grande São Paulo», que é constituída por trinta e sete municípios.

Apresentamos abaixo alguns dados que possibilitam um melhor conhecimento dessas regiões.

Região	Área (Km ²)	População 1973 (previsão)
Brasil	8.511.985	102.489.000
Estado de São Paulo	247.898	19.624.000
Grande São Paulo	8.053	8.792.000
São Paulo	1.509	6.542.000

Fontes: IBGE

Diagnóstico – Secretaria de Planejamento.

II – EQUACIONAMENTO DO SANEAMENTO BÁSICO NO ESTADO DE SÃO PAULO ANTERIORMENTE A 31-10-73

Os sistemas de abastecimento de água e de esgotos sanitários no Estado de São Paulo na sua quase totalidade eram

conduzidos pelas prefeituras municipais através de serviços próprios, sejam eles administrados diretamente ou através de serviços autônomos (autarquias) ou empresas estatais.

Essas prefeituras eram assistidas pelo Fomento Estadual de Saneamento Básico – FESB – e contava com o aparelhamento de um centro tecnológico, o CETESB – Centro Tecnológico de Saneamento Básico –, capacitando-as a dar completo suporte aos programas de construção e ampliação.

As regiões que, devido à sua complexidade, não se enquadravam no esquema anterior tiveram soluções próprias. Foram os casos da Grande São Paulo, da Baixada Santista e do Vale do Ribeira.

Para a região da Grande São Paulo o esquema adotado foi o seguinte: os trinta e sete municípios que compõem a Grande São Paulo situam-se na mesma bacia hidrográfica, ou seja, na «Bacia do Alto Tietê». Dispõem, portanto, das mesmas águas para abastecimento e disposição de águas servidas.

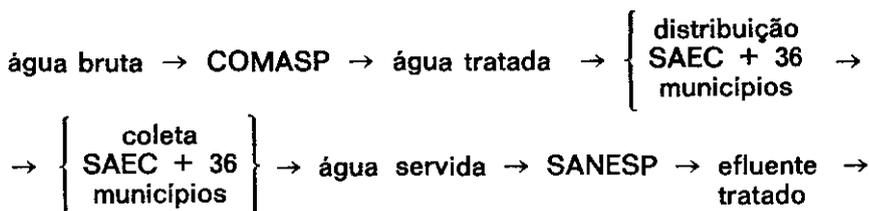
Em vista deste fato, foi criada uma empresa estatal – COMASP – Companhia Metropolitana de Água de São Paulo –, com a finalidade de captar, tratar as águas da região e vendê-las, em grosso, aos trinta e sete municípios que, por sua vez, através de empresas locais, se encarregariam da distribuição dessas águas e da coleta das águas servidas, que se-

(*) Superintendente de Planejamento e Controle da SABESP.
Ex-Supervisor da Coordenação de Projetos Especiais da SAEC.

riam entregues a uma outra empresa estatal, a SANESP — Companhia Metropolitana de Saneamento de São Paulo —, com a finalidade de receber essas águas servidas, encaminhando-as, através de interceptores por ela operados, às estações de tratamento e dar destino conveniente.

No caso da Cidade de São Paulo a entidade encarregada da distribuição e coleta das águas servidas era a SAEC — Superintendência de Água e Esgotos da Capital —.

Basicamente obedeciam ao seguinte esquema:



III — EQUACIONAMENTO DO SANEAMENTO BÁSICO NO ESTADO DE SÃO PAULO POSTERIORMENTE A 31-10-73

Com o advento do PLANASA — Plano Nacional de Saneamento — do BNH — Banco Nacional da Habitação — foi criada em 30 de junho de 1973 a SABESP — Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo — com as atribuições de planejar, construir e operar os sistemas de abastecimento de água e de coleta de esgotos em todo o Estado de São Paulo. Resultou da fusão da COMASP — Companhia Metropolitana de Água de São Paulo — e da SANESP — Companhia Metropolitana de Saneamento de São Paulo — e absorção total do patrimônio da SAEC — Superintendência de Água e Esgotos da Capital — e parte do patrimônio do FESB — Fomento Estadual de Saneamento Básico —, da SBS — Companhia de Saneamento da Baixada Santista — e da SANEVALE (Companhia Regional de Água e Esgotos do Vale do Ribeira —.

Portanto, todos os serviços de abastecimento de água e de esgotos no Estado de São Paulo deverão estar sob jurisdição da SABESP.

A criação da SABESP encontrou a SAEC em uma fase altamente promissora no campo do desenvolvimento institucional. Vinha para tanto contando nos últimos quatro anos com a assessoria da Organização Panamericana da Saúde — OPS — Projeto 2201 —, em um amplo programa de reforma administrativa mediante um projeto regional de assistência técnica para o desenvolvimento institucional de seus serviços.

IV — O PROJETO 2201

Em abril de 1970 foi firmado com a Organização Panamericana da Saúde — OPS — um acordo sobre um projeto de assistência técnica destinado ao melhoramento dos métodos administrativos e das técnicas operacionais relativos aos sistemas de abastecimento de água e coletor de esgotos na Cidade de São Paulo.

Segundo este, a execução do programa seria conduzido em etapas sucessivas, nas quais se fariam estudos pertinentes, a fim de estabelecer os sistemas adequados que permitiriam a racionalização administrativa da instituição e se desenvolveriam os programas de treinamento de pessoal, incluindo cursos especiais e bolsas de estudos no exterior.

Este acordo tinha a sua validade até abril de 1972, tendo sido renovado por mais dois anos, estando o seu término previsto para o corrente mês.

Tendo em vista os magníficos resultados obtidos com este projeto e que serão oportunamente apresentados em relatório de término e avaliação de resultados, é que nos propusemos a apresentar a metodologia que adotamos para a sua condução e que cremos, foi em grande parte responsável pelo sucesso alcançado.

V — METODOLOGIA ADOTADA PARA O DESENVOLVIMENTO DO PROJETO DE REFORMA ADMINISTRATIVA

Para uma melhor compreensão do projeto podemos dizer que o mesmo se desenvolveu em três fases distintas, a saber:

1. Fase Preliminar
2. Assessoria Maciça
3. Implantação e consolidação das recomendações

1. Fase Preliminar

A Fase Preliminar foi realizada em julho de 1970 e teve por finalidade estudar a situação existente na ex-SAEC a fim de aprofundar e atualizar o diagnóstico feito anteriormente pela própria OPS e recomendar os critérios e políticas que serviriam de base para orientar as atividades do projeto, incluindo as diretrizes gerais para a estruturação e funcionamento da entidade. Essa fase foi coordenada por um chefe de grupo da OPS, assessorado por um contraparte da ex-SAEC e contou com a assessoria de três consultores internacionais de alto nível. Nesta fase da assessoria foram diagnosticadas como problemas as seguintes áreas: Estrutura Orgânica, Planejamento, Orçamento, Contabilidade, Faturamento e Arrecadação, Hidrômetros, Organização e Métodos, Processamento de Dados, Administração de Pessoal, Administração de Materiais e Transportes.

2. Assessoria Maciça

A Assessoria Maciça teve por objetivo, através de uma ação conjunta e coordenada de consultores internacionais fornecidos pela OPS e contrapartes da empresa, a obtenção das soluções mais convenientes para cada área problema e o estabelecimento de estudos básicos para a conversão dos sistemas em uso e a implantação de novos sistemas onde as deficiências eram mais notáveis.

Nesta fase contou o Projeto com a participação simultânea de doze consultores internacionais, «expert» cada um dentro da área problema apontada na fase anterior, e que foram devidamente assistidos por contrapartes da empresa diretamente envolvidos no problema e devidamente capacitados. Esse grupo foi coordenado por um Chefe de Grupo da OPS, também assessorado por um contraparte da empresa.

Cada uma das situações analisadas e as recomendações propostas foi submetida a estudo e discussão, primeira-

mente pelo consultor e seu contraparte, e em seguida pela totalidade da equipe. O conjunto das observações, soluções e recomendações foi controlado e coordenado pelo Chefe de Grupo OPS de maneira a obter-se um enfoque integral e uma apresentação uniforme e harmônica, ajustado às necessidades gerenciais e técnicas de uma empresa de serviços de água e esgotos.

Finalmente, para assegurar a qualidade dos trabalhos efetuados e a viabilidade da aplicação das soluções propostas, foram estas apresentadas ao Chefe do Grupo SAEC e da Alta Administração, para sua avaliação e ponderação e, afinal, para a sua aprovação.

Para complementar a ação da assessoria e proporcionar uma ampla informação ao pessoal da ex-SAEC sobre as teorias e práticas mais adotadas por instituições similares, realizou-se um «Seminário Sobre Administração de Serviços de Água e Esgotos», ao qual assistiram os contrapartes e o pessoal executivo da ex-SAEC, além de outros Diretores de serviços de água e esgotos de empresas do Estado de São Paulo e de outros estados.

Os temas foram expostos pelos consultores da OPS e por destacados representantes de organismos nacionais. A ativa intervenção dos participantes e o debate dos temas apresentados mostraram o grande interesse dos assistentes e ajudaram a motivá-los no sentido de encarar com maior entusiasmo a tarefa de obter para a sua entidade as ótimas soluções que lhes permitissem cumprir eficientemente a tarefa que lhes foi atribuída.

Desta fase resultaram as diretrizes para o prosseguimento do Projeto e foram apresentados no Manual de Operações preparado nesta ocasião.

Este Manual apresenta além das diretrizes acima referidas, que constituem o Capítulo I, mais doze capítulos, cada um relativo a cada área problema. Nestes capítulos, basicamente, temos uma descrição da situação encontrada, as soluções e recomendações propostas e uma orientação de como conduzi-las.

3. Implantação e Consolidação das Recomendações

A implantação das recomendações de reforma administrativa, abrangendo a qua-

se totalidade das áreas componentes da empresa, paralelamente ao desenvolvimento normal de suas atividades, obrigou a Alta Administração a criar uma unidade «staff» encarregada de, entre outras atribuições, efetuar o planejamento estratégico e o controle do Projeto em todas as suas fases. Cabia-lhe ainda a função de polo catalizador do processo, evitando com isso a duplicidade de esforços que por ventura ocorressem, reduzindo, também, as possibilidades de conflito, tão frequentes quando se estabelecem novos sistemas que requerem participação multidisciplinária, e aproveitamento máximo dos recursos existentes.

A unidade «staff» criada — Coordenação de Projetos Especiais — tendo recebido tão importante atribuição tratou da criação de um sistema de planejamento, programação e controle de todas as atividades do Projeto. Para isso contou com a colaboração de um consultor permanente da OPS como coordenador internacional do Projeto, além de um consultor permanente na área de Sistematização de Dados.

De posse de todas as conclusões e recomendações resultantes da Assessoria Maciça, a Coordenação de Projetos Especiais — CPE — iniciou a elaboração dos programas para a condução do Projeto.

Com o intuito de ter uma visão geral dos problemas, área por área, elaborou a CPE diagramas CPM dimensionando o prazo de duração das atividades, sua ordem cronológica e a inter-relação existente entre elas. Podemos observar no anexo I o diagrama preparado para a área de Administração de Materiais.

Da análise de todos os diagramas elaborados, foram estudadas as implicações dos sistemas projetados e estudada a sua viabilidade. Dessa análise foram revistos os diagramas e elaborados cronogramas específicos para cada área de trabalho. Podemos observar, no anexo II um dos cronogramas utilizados para o desenvolvimento do Projeto.

As recomendações emanadas do Manual de Operações foram revistos periodicamente, com a vinda dos consultores das respectivas áreas que, após efetuarem uma avaliação da condução do problema, atualizaram-nas, propiciando com isso a revisão dos cronogramas de trabalho.

A CPE com o propósito de tornar viável a sua gestão e seguindo as recomendações emanadas do Manual de Operações, criou os Comites de Sistematização, de Administração de Pessoal e de Operação e Manutenção, nos quais intervinham a Administração Superior e os Diretores reponsáveis pela implantação dos sistemas. Esse procedimento permitiu converter os membros dos comites em vínculos primordiais com os diversos departamentos, obtendo com isso um contato mais estreito com as áreas envolvidas.

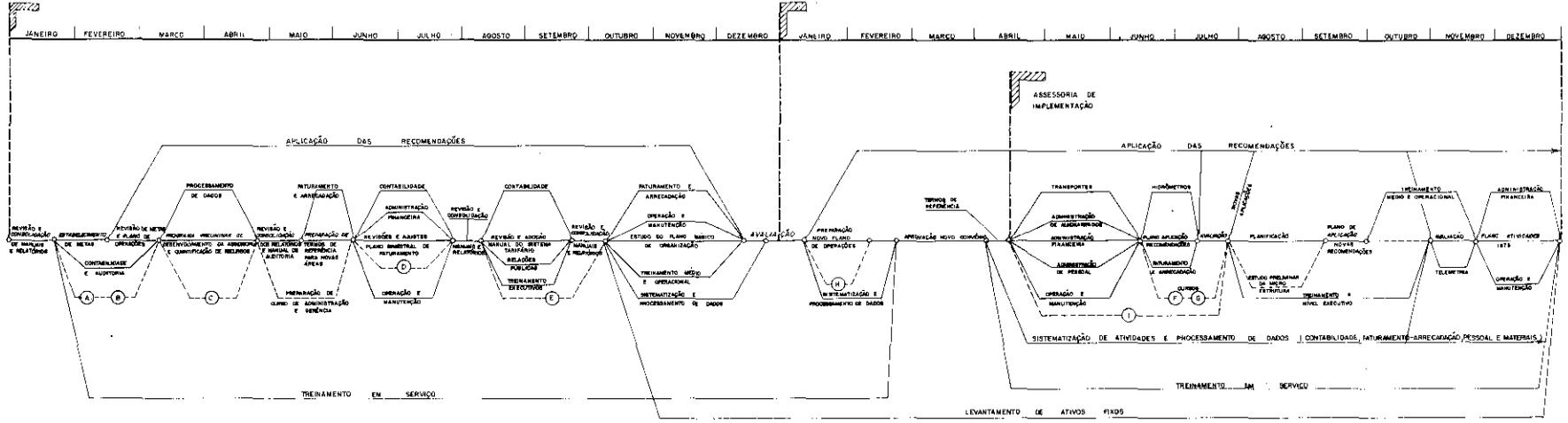
Dentro de uma estrutura informal, os comites foram constituídos tendo cada um deles um secretário executivo e as suas decisões registradas em atas. As reuniões dos comites realizam-se periodicamente onde são estudadas e aprovadas as ações que demandam esforços coletivos e avaliados os avanços obtidos.

Têm os comites à sua disposição grupos de trabalho para cada sistema em estudo e através deles vem se desenvolvendo os programas de acordo com as prioridades recomendadas. Esses grupos de trabalho são integrados por analistas de OeM, analistas do Centro de Processamento de Dados, um elemento da área em estudo e os seus trabalhos são coordenados por um «Petit Comité» que tem a participação da Coordenação de Projetos Especiais e a assistência permanente da OPS.

Com objetivos comuns os grupos têm a seu cargo o levantamento e análise das operações, incluindo o projeto de fluxos, a descrição de rotinas e a elaboração de manuais de procedimento dos sistemas em vigor, tendo, ainda, sob sua responsabilidade o projeto, a implantação e a consolidação dos novos sistemas e a sistematização de procedimentos em forma manual ou mecânica, de acordo com as prioridades e recursos disponíveis.

Mediante a metodologia descrita e a modalidade de trabalho adotada, ou seja, a constituição de uma unidade encarregada da execução do projeto e a manutenção de vínculos permanentes da OPS com a instituição, através de um coordenador e um consultor permanente na área de Sistematização de Dados, se conseguiu uma base sólida para a execução do Projeto, com critérios e diretrizes que garantiram uniformidade e coerência em seu desenvolvimento.

ATIVIDADES DESENVOLVIDAS EM 1971 E PROGRAMAÇÃO DA ASSESSORIA OPS À SAEC EM 1972



- CURSO A - TÉCNICAS GERENCIAIS
- CURSO B - MANEJO E USO DO BANCAL DE CONTAS
- CURSO C - ANÁLISE E SISTEMATIZAÇÃO DE DADOS
- CURSO D - ANÁLISE FINANCEIRA
- CURSO E - CONTABILIDADE GERAL
- CURSO F - ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA CORPORATIVA
- CURSO G - ANÁLISE DE SISTEMAS
- CURSO H - SISTEMAS E PROCESSAMENTO DE DADOS
- CURSO I - ADMINISTRAÇÃO E GERÊNCIA



Foto 1 — Grupo de Consultores Internacionais que Participaram da Assessoria Maciça.



Foto 2 -- Grupo de Participantes da SAEC por Ocasão da Assessoria Maciça.



Foto 3 – Participantes do Seminário Realizado em 1971.



Foto 4 – Grupo de Trabalho de Materiais em uma de suas Reuniões.



Foto 5 – Uma das Reuniões do Comitê de Operação e Manutenção.