



V-031 - A INFLUÊNCIA DA CULTURA ORGANIZACIONAL NO PROCESSO DE TRANSIÇÃO DO MODELO DE CONCESSÃO (ANTIGO) PARA O CONTRATO DE PROGRAMA

Luiz Abner de Holanda Bezerra⁽¹⁾

Engenheiro Civil pela Escola Politécnica da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Especialista em Engenharia de Segurança do Trabalho (UPPR). Especialista em Engenharia de Saúde Pública (USP – SP). Mestre em Engenharia de Produção (UFSC). Doutor em Engenharia de Produção (UFSC). Engenheiro de Segurança do Trabalho da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN).

Anderson Rodrigo Miranda

Engenheiro Sanitarista e Ambiental pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Mestre em Ciências Ambientais (UNOCHAPECO). Engenheiro Sanitarista e Ambiental da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN).

Sérgio Pedroso Sales

Administrador pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Especialista em Finanças (UFSC), Especialista em Marketing (ESAG/UDESC), Administrador da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN).

Franco Augusto Paschoal Dworachek Viscardi

Economista pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEA/USP). Economista da CASAN-SC.

Endereço⁽¹⁾: Rua Emílio Blum, 83 - Centro - Florianópolis - SC - CEP: 88.020-010 - Brasil - Tel: (48) 3221-5170 - e-mail: lbezerra@casan.com.br

RESUMO

Um dos aspectos importantes nas mudanças organizacionais é a cultura instalada e consolidada nas organizações. Neste contexto este artigo tem por objetivo precípuo maior, a influência da cultura organizacional que se instalou no setor do saneamento no Brasil, pelas mudanças procedidas pela Lei 11.445/2007. Como objetivos específicos, este ensaio teve: a formação de um acervo bibliográfico sobre o setor saneamento no País; Observar como se processa na prática a gestão e uma sistema de abastecimento de água e esgoto sanitário; e compreender em sua essência a singularidade inerente a estes dois sistemas. Utilizou-se para conseguir estes objetivos, o método qualitativo de pesquisa que quanto ao seus fins foi desenvolvido através dos seus vieses descritivo, interpretativo e exploratório. Quanto aos meios – coleta de conteúdos – usou-se a entrevista semi-estruturada e levou-se a efeito consistente levantamento bibliográfico. Os resultados alcançados mostraram de forma clara que a cultura organizacional é um dos grandes obstáculos às mudanças na gestão do saneamento no Brasil. As CESBs, estão em um processo de transição para fazer face à mudança cultural que o mercado impõe ao saneamento. Ou seja, embora represente um monopólio natural, operadores privados tem demonstrado grande interesse em participar da gestão dos sistema de água e esgoto .

PALAVRAS-CHAVE: Contrato de Programa, Gestão Institucional.

INTRODUÇÃO

O cenário contemporâneo que se desenha para o setor saneamento favorece uma competição muito grande entre os agentes operadores. De um lado os operadores públicos representados em sua grande maioria pelas Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBS) e de outro lado, os operadores privados. Evidentemente, não se quer voltar neste ensaio a uma antiga discussão cujo centro seja a contenda entre o público e o privado. Mas, antes de qualquer elaboração conceitual mostrar sem nenhuma opacidade e com bastante transparência a transição que se observa no setor, ou em outras palavras, a passagem de uma cultura organizacional instalada e consolidada voltada para a execução de um plano – o PLANASA – para a concepção de um Modelo de Gestão que responda às demandas que emergem do mercado.



Nesta esteira, de pronto, surge o primeiro obstáculo a ser transposto: a cultura organizacional. Para uma melhor compreensão do conceito de cultura organizacional chamar-se-á à lide o preclaro expert em cultura organizacional americano Edgar Schein que de forma muito precisa assim se reporta:

(...) conjunto de pressupostos básicos que um grupo inventou, descobriu ou desenvolveu ao aprender como lidar com os problemas de adaptação externa e integração interna e que funcionaram bem o suficiente para serem considerados válidos e ensinados a novos membros como a forma correta de perceber, pensar e sentir, em relação a esses problema (SCHEIN, 2009, p.16).

Observa-se no conceito de cultura organizacional de Schein (2009, p.16) que esta - a cultura organizacional - é uma construção sócio-histórica e consequentemente mutável ao longo do tempo em conformidade com os aspectos sociais, políticos e econômicos.

Um segundo obstáculo é compreender, e não procurar provar o que é um Modelo de Gestão, que responda às demandas do mercado e se volte para a recriação das CESBS e as coloque em uma posição de igualdade com seus concorrentes e novos entrantes na arena que singulariza – o mercado – sem perder de vista a arena que universaliza – a sociedade – onde se objetiva a Missão Social destas CESBS.

Desta forma este tema será problematizado sob a forma de uma pergunta: como ocorre no Estado de Santa Catarina a transição do modelo antigo de concessões para o novo modelo operacionalizado através do CONTRATO de PROGRAMA, observando a influencia da cultura organizacional consolidada?

OBJETIVOS

O objetivo geral deste artigo é compreender o significado de um sistema de gestão voltado para o saneamento no estado de Santa Catarina, este, entendido em seus aspectos relativos aos sistemas de abastecimento de água e de esgotos sanitários.

Como objetivos específicos destacam-se:

- Observar como se promove na prática a administração de um Sistema de Abastecimento de Água (SAA);
- Compreender as singularidades da administração de um sistema de esgoto sanitário; e
- À luz dos conceitos da teoria geral da administração criar um acervo bibliográfico sobre o tema.

METODOLOGIA

Neste artigo, a preocupação maior dos autores é compreender como os pressupostos básicos da teoria geral da administração podem ser aplicados ao saneamento no espaço de atuação da CESB catarinense – Sistemas de Abastecimento de Água e de Esgotos Sanitários – e não provar que eles devem gerar produtos que são mensuráveis ao longo das suas aplicações.

Nessa direção adotou-se o método qualitativo de pesquisa que quanto aos seus fins assumiu o viés descritivo e interpretativo. Quanto aos meios e/ou quanto ao levantamento de dados de campo, em um primeiro momento, desenvolveu-se um consistente levantamento bibliográfico sobre o tema. Em um segundo momento, utilizou-se uma ferramenta inerente ao método – a entrevista semi-estruturada – viabilizada através de uma amostra intencional constituída de profissionais com larga experiência na área do saneamento.

Da escolha dos participantes

A amostra selecionada foi do tipo intencional, na medida em que, a escolha dos participantes, obedeceu a critérios previamente estabelecidos e, privilegiou aqueles detentores de informações que, contribuiriam para a construção das respostas que se pretende oferecer ao tema deste artigo.



A amostra do tipo intencional selecionada foi composta de 6(seis) participantes que, foram agrupados da seguinte maneira: o chefe do executivo de Santa Catarina quando da criação de CESB catarinense; 1(um) representante da Gestão Estratégica da CESB, 1 representante dos empregados da CESB, 1 operador do trabalho de operação e manutenção de SAA e SES, 1 profissional da área de gestão da CESB.

Instrumentos de coleta de conteúdos

Como instrumentos de coleta de conteúdos durante a realização da pesquisa que deu origem a este artigo foram utilizados:

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

(Silva, 2001; Bezerra, 2003), consideram a entrevista como um importante instrumento para 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, optou-se, pela entrevista semi-estruturada, haja vista a dinâmica desenvolvida entre entrevistado e entrevistador, na razão em que, partindo-se de perguntas previamente elaboradas, há uma completa liberdade do entrevistado em seu posicionamento sobre o tema proposto.

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

Caminhando ao encontro destas considerações, é que, Triviños (1987), salienta 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.

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 e revistas especializadas.

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

Este instrumento consiste em observar atentamente a operacionalização das ações relativas à gestão da CESB objeto deste estudo, sem, contudo, participar das demandas surgidas, ou seja, assumir a condição de um observador privilegiado que, presencia o cotidiano que se desenrola ao longo do programa.

Sem dúvida, 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, 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 ocorreram. 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 argüem (Silva, 2001; Bezerra, 2003), 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.

Análise e interpretação dos conteúdos

Os conteúdos apreendidos e, extraídos da transcrição das entrevistas, da pesquisa documental e das observações do pesquisador, foram integrados e categorizados segundo o objetivo precípuo e do problema de pesquisa deste trabalho.

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 sistematizados de forma que possibilitasse as suas descrições.

Em seguida, os conteúdos levantados foram interpretados sob a ótica das categorias utilizadas pelo pesquisador para a elaboração deste artigo: gestão do saneamento, administração de SAA e SES e prática de operação de SAA e SES.

A REALIDADE DA TRANSIÇÃO DAS CONCESSÕES ANTIGAS PARA O CONTRATO DE PROGRAMA NO ESTADO DE SANTA CATARINA

Vivia-se nos fins da década de 1960 e início da década de 1970 um momento de instabilidade institucional e política no Brasil. A instabilidade política, em particular, não permitia a livre expressão e a participação da sociedade brasileira na concepção de soluções de problemas que impactavam o seu destino. Neste momento conturbado da história do país foi concebido o Sistema Financeiro do Saneamento (SFS) que ancorou tanto o aspecto técnico quanto os aspectos sociais, políticos e financeiros do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA). Tratava-se, o PLANASA, da objetivação de uma realidade construída de forma autoritária e que ignorou qualquer possibilidade de participação do maior interessado na universalização do seu atendimento com Sistemas Públicos de Abastecimento de Água (SAA), o povo brasileiro.

Mesmo assim, para que se obtivesse o sucesso desejado embora se vivesse sob a égide de um regime autoritário, foram estabelecidos 3(três) pressupostos básicos que deveriam ser observados:

- O Planasa deveria ter um suporte financeiro para viabilizar os investimentos que se faziam necessários para a universalização dos SAA à nível de país. Este suporte foi fornecido pelo Banco Nacional da Habitação (BNH);
- Para que um município recebesse financiamento para a construção do seu SAA deveria aderir ao Planasa; e
- Os contratos de concessão pressupunham a participação dos municípios com 25% (vinte e cinco pontos percentuais) nos investimentos realizados.

Evidentemente, houve um avanço no atingimento da meta de universalização do atendimento da população brasileira com abastecimento público de água. Mas, o aspecto autoritário das ações de saneamento permaneceu e valores foram esposados de forma a consolidar o modelo estabelecido pelo Planasa.

Pelo fato dos setores de água e esgotos constituírem um monopólio natural as CESBS não atentaram para as mudanças que se processavam no mercado que passaram a ocorrer com o aparecimento dos novos entrantes – os operadores privados - e com o crescimento dos operadores municipais – Serviços Autônomos de Água e Esgotos (SAAES) e Serviços Autônomos Municipais de Água e Esgotos (SAMAES) - que resistiram ao isolamento no qual foram colocados quando da operacionalização do Planasa. Nesta esteira, um dos entrevistados (E1) e responsável pela criação e operacionalização da CESB catarinense – o chefe do Poder Executivo de Santa Catarina à época de criação da CESB catarinense - assim se posicionou:



Na verdade era um projeto que se constituía em 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.

Esta pureza conceitual explicitada pelo preclaro técnico, naquela oportunidade dirigente máximo do estado de Santa Catarina, seria na administração seguinte interrompida e foi usada de forma intensiva a interferência política na composição da Diretoria Executiva e dos demais cargos da administração da CESB.

Nesta esteira, é que o entrevistado E2, membro da administração estratégica da CESB à época da segunda gestão, colocou o cenário do saneamento:

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, 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).

Esta condição – a interferência política na gestão da CESB – criou um substrato rico no qual eram desprezados o mérito e a competência como pressupostos para a prática de um verdadeiro sistema de gestão e que colocasse os interesses da sociedade acima dos interesses de pequenos grupos.

Plantavam-se desta forma valores que seriam esposados pela CESB e que seriam parte da sua cultura que ao longo do tempo foram passando por um processo de consolidação.

Com esta cultura formalizada – a prática do autoritarismo e a imposição do modelo (PLANASA) aos municípios - criou-se dois tipos de cidadãos, ambos catarinenses: aqueles que tinham acesso aos Sistemas de Abastecimento de Água e outros que não acessavam a este serviço.

Nesta direção, os insígnies mestres catarinenses da psicologia organizacional e do trabalho, (ZANELLI; SILVA, 2008), de forma muito clara e sem nenhuma opacidade, fazem referência ao espaço cognitivo da concepção dos valores esposados:

Valores representam convicções a respeito do que se considera importante para a consecução de objetivos. Para a pessoa, justificam suas opções entre o que é bom ou mau, certo ou errado, bonito ou feio, adequado ou inadequado, melhor ou pior. Em conjunto, formam sistemas, que explicam o grau de importância atribuída a conceitos como liberdade, honestidade, igualdade, respeito e assim por diante. Podem ser classificados em dois tipos. Os valores do tipo arraigados são relativamente estáveis e duradouros. Nesse caso, pensamentos, sentimentos e ações mantêm congruência e integração, embora nem sempre lógicos para quem os observam.

Ainda, os preclaros mestres, referindo-se aos valores esposados: “Valores esposados, vivenciados durante um longo tempo, poderão vir a ser arraigados. São essenciais para compreender as atitudes, percepções, motivações, a aprendizagem e outros processos psicológicos – enfim, para identificar o que move cada um a agir de determinada forma”.

Acresça-se que os valores arraigados são elaborados socialmente e neste sentido há a necessidade de observar o que se passa fora dos muros da organização.



Observou-se de forma muito clara que ainda não se processa na CESB a transição da sociedade industrial cujos fatores de produção são terra, capital e trabalho para a sociedade do conhecimento que agregou a estes três fatores de produção a informação.

Neste contexto, ainda não se desenvolve um modelo de gestão que se amolde a esta transição e que utilize a informação como recurso estratégico.

RESULTADOS OBTIDOS

Observou-se de forma muito clara que a transição do modelo de concessões antigas para a completa adaptação à Lei nº 11445, de 5 de janeiro de 2007, regulamentada pelo Decreto nº 7217, de 21 de junho de 2010, ainda não se processou de maneira plena e está em curso.

De outra forma, um dos obstáculos que se apresentou com muita relevância e como um contraponto forte ao processo de transição é a cultura organizacional consolidada na Companhia de Saneamento Básico (CESB). Os valores esposados pela CESB e transferidos aos seus membros foram transformados em valores arraigados e dificultam a transição na medida em que o poder concedente – o município – ainda não consegue negociar de forma plena a transferência dos seus SAA e SES para a operadora estatal (CESB).

O pensar com visão apenas voltada para o ambiente interno restou como uma forma de oposição à implantação de um Modelo de Gestão voltado para o mercado e conseqüentemente, para a elaboração de um plano estratégico de expansão do espaço de atuação da CESB.

O resíduo do autoritarismo ainda permanece, evidentemente, com força reduzida pela mudança de cenário que se processou no setor de saneamento no Brasil.

E, por fim, a CESB ainda não se adaptou de forma plena à sociedade do conhecimento, esta, intensiva em informação e voltada para a construção de novos valores elaborados socialmente e com a participação de todos os membros das organizações.

Não se observou nenhuma área com a “core competence” voltada para a Gestão de Riscos Corporativos. Esta observação expõe um vácuo institucional que, sem dúvida, deverá ser preenchido haja vista tratar-se de uma exigência do mercado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. 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.
2. MINAYO, Maria Cecília de Souza. Pesquisa social: teoria, método e criatividade. 12. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.
3. SCHEIN, Edgar H. Cultura Organizacional e liderança. São Paulo: Editora Atlas, 2009.
4. 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.
5. ZANELLI, José Carlos; SILVA, Narbal. Interação humana e gestão: a construção psicossocial das organizações de trabalho. São Paulo: Casa do psicólogo, 2008.