

**A Companhia de Saneamento do Paraná: estratégias empresariais,
políticas públicas e mudanças organizacionais**

Victor Manoel Pelaez Alvarez*

Resumo

Esta comunicação objetiva apresentar a história da Sanepar buscando identificar as principais mudanças estratégicas e organizacionais da Companhia. A análise desse processo de mudança fundamenta-se na influência das políticas macroeconômicas de estatização e privatização dos serviços públicos sobre as transformações microeconômicas observadas em uma empresa pública.

Introdução

A abordagem histórica da Companhia de Saneamento do Paraná (Sanepar) tem como fio condutor a evolução dos arranjos institucionais determinados pelas políticas de desenvolvimento dos serviços de infra-estrutura em nível federal e estadual. Essa evolução, caracterizada por uma alternância cíclica de descentralização privada e centralização estatal, influenciou diretamente as estratégias empresariais, bem como a reestruturação organizacional da empresa. Ao resgatar a trajetória histórica da Companhia, identifica-se três períodos históricos distintos marcados pela tensão entre as concepções de gestão do setor público e privado. Esta tensão torna-se mais evidente em função da própria natureza eminentemente social dos serviços de saneamento mas que, ao mesmo tempo, carrega intrinsecamente uma lógica econômica de rentabilidade inerente ao sistema capitalista na qual se insere. Sob um ângulo de análise econômico apreende-se daí ao menos dois fenômenos que se interpenetram. O primeiro corresponde à concepção da condição da estrutura de monopólio e de suas diferentes interpretações pelos agentes econômicos políticos. Por um lado,

* Professor Adjunto do Departamento de Economia da Universidade Federal do Paraná.

Email: victor@sociais.ufpr.br

Agradecimentos: Aos funcionários da Sanepar, Abel de Oliveira, Elenice dos Santos, Ary Haro, Moacir Pozzobon, cuja contribuição, através de um atendimento atencioso na concessão de entrevistas e fornecimento de dados, foi fundamental para a realização deste trabalho.

considera-se o seu caráter natural de universalidade e essencialidade, no qual a intervenção estatal torna-se o único mecanismo capaz de garantir a alocação ótima, ou mais eficaz, dos recursos em benefício da coletividade. Neste caso, como observa ABICALIL(1998:9) “Os serviços de água apresentam características de economia de rede, em decorrência de sua infraestrutura, constituindo-se em monopólio verticalizado – englobando a produção, o transporte e a distribuição - apresentando custos fixos elevados...(…). O monopólio natural ocorre quando a produção de um bem ou serviço por uma única empresa minimiza custos. (...) O dilema está em como a sociedade pode se beneficiar pelo menor custo sem sofrer preços de monopólio.” Na medida em que o Estado intervém neste mercado como único produtor a fim de garantir preços socialmente justos, o mesmo torna-se incapaz de repassar à sociedade os custos oriundos dos investimentos fixos elevados em saneamento. Neste caso, há uma tendência do aumento do déficit público a fim de atender a demanda social, o que tende a gerar desequilíbrios macroeconômicos com impactos negativos para o bem-estar social.

Sem querer entrar no debate entre visões liberais e estatizantes, o objetivo aqui é de chamar a atenção para os impactos microeconômicos, ao nível das estratégias e das organizações das empresas (no caso a Sanepar), causados pelas diferentes concepções de política macroeconômica.

Desta forma, a primeira seção desta comunicação trata das condições histórico-sociais que antecedem e conduzem à intervenção do Governo do Paraná no atendimento dos serviços de água e esgotos da Capital, bem como da expansão deste atendimento ao interior do Estado. A segunda seção analisa o processo de crescimento e consolidação da Sanepar como peça-chave de uma lógica tecnocrática de gestão centralizada, em nível federal, dos sistemas de saneamento básico do país. A terceira seção discute o atual processo de desestatização da Companhia e o seu desempenho econômico atual, derivado de sua trajetória de crescimento. Na conclusão do trabalho, procurar-se-á discutir os riscos inerentes de perda de eficiência e de

competência tecnológica adquirida na operação de um sistema ainda caracterizado por altas economias de escala e elevado cunho social.

1. Da privatização à estatização centralizada

Desde meados do século XIX até o início da década de 30, a prestação dos serviços públicos de infra-estrutura era predominantemente descentralizada, em nível municipal, na qual o Estado brasileiro delegava a operação de transportes urbanos, energia elétrica, telefonia, abastecimento de água e esgotamento sanitário a empresas estrangeiras, particularmente nas cidades de maior porte. Os centros urbanos menores, onde a escala dos serviços inviabilizava a rentabilidade do investimento privado, ficavam a cargo das administrações públicas locais ou de iniciativas privadas de pequeno porte. Este era o caso da distribuição da água realizada pelos aguadeiros profissionais que transportavam a água em lombos de mula ou carroças vendendo-a de porta.

Em Curitiba, a atividade dos aguadeiros só foi substituída no início deste século com a inauguração do primeiro sistema de captação, reservação e distribuição de água em 1908. O primeiro sistema de coleta, remoção e tratamento de esgotos foi também instalado neste ano. Pelo fato de ser a capital da província, o afluxo maior de imigrantes, tanto estrangeiros quanto do meio rural, contribuiu para acentuar os problemas de abastecimento de água e escoamento dos resíduos da população. As várias tentativas de solucionar estes problemas pelo município fracassaram em virtude da insuficiência de recursos necessários para tal empreendimento. Coube então ao governo provincial, cuja sede em Curitiba o obrigava a conviver com todas as dificuldades inerentes aos serviços precários de água e esgoto, de viabilizar o empreendimento. Através da Lei 506 de 2 de abril de 1903, o governo da província do Paraná autorizou a contratação de uma empresa privada de engenharia (Companhia de Melhoramentos do Paraná) a fim de construir e operar a primeira rede de esgotos e de

abastecimento de água de Curitiba. O início da operação do sistema, cinco anos depois, já se mostrou insuficiente ao atendimento da crescente demanda urbana. Ao longo da segunda década deste século, o descontentamento da população com a insuficiência dos serviços de água e esgoto acentuou-se com uma epidemia de febre tifóide, em 1915 e 1916. As causas desse tipo de epidemia estavam diretamente ligadas às condições precárias de abastecimento de água e esgotamento sanitário, evidenciando o descaso do governo local na solução de um problema ligado diretamente à saúde pública. (SCHUSTER, 1994:107)

Dentro deste quadro de crise na infra-estrutura de saneamento da cidade, o governo do Estado decide pela encampação da Empresa Paulista de Melhoramentos do Paraná, então responsável pelas atividades de implantação e operação do sistema. Cria-se assim, em 1917, a Seção de Água e Esgotos junto à Diretoria de Obras e Viação do Estado, ficando esta responsável pelo gerenciamento do sistema de água e esgotamento sanitário de Curitiba. Este período é também marcado pelo início da implantação de hidrômetros, a partir de 1915, no sistema de abastecimento de água da cidade. O conceito de medição do consumo de água era então defendido pelo Engenheiro Saturnino de Brito¹ como necessário ao disciplinamento de seu uso pela população. Com o aumento da demanda pelos serviços de saneamento, a Seção de Água e Esgotos foi posteriormente ampliada, em 1924, para uma Diretoria de Água e Esgotos com duas funções básicas: de operação dos sistemas e de arrecadação tarifária. Em 1928 a Diretoria é transformada no Departamento de Água e Esgotos e, ao longo dos anos 30, inicia-se um processo de interiorização dos serviços do Departamento junto aos municípios do interior do Estado. Em 13 de janeiro de 1949, através da Lei 188, o governo do Paraná assume oficialmente os serviços de saneamento básico do Estado.

¹ Saturnino de Brito foi um dos pioneiros da Engenharia Sanitária no Brasil, exercendo considerável influência nas soluções técnicas adotadas em várias cidades do país, inclusive Curitiba.

A privatização do serviço de saneamento de Curitiba estava inserido em um processo maior de estatização dos serviços de infra-estrutura, devido à incapacidade das empresas privadas em atender a demanda do crescimento populacional dos centros urbanos, desencadeado principalmente a partir dos anos 30.

Este processo aparece evidenciado em um texto do IPEA (1995) como segue:

“No início dos anos 30, o crescimento urbano e o desenvolvimento industrial iniciado na década anterior pressionavam o setor público pela expansão da infra-estrutura, inclusive do saneamento básico. O atendimento a essas demandas, contudo, era dificultado pela crise externa e seus reflexos na economia brasileira.

Em 1934, o governo, com a edição do Código da Águas (Decreto n. 24.643, de julho de 1934), que lhe deu poder de fixar tarifas, iniciou a intervenção no setor. Aos poucos as empresas concessionárias estrangeiras foram nacionalizadas e estatizadas. O Estado passou a gerir os serviços e os recursos para investimentos que provinham, quase sempre, do orçamento fiscal. Controladas pelo governo, as tarifas eram fixadas de modo a favorecer e apoiar o crescimento econômico.

Nas décadas de 40 e 50, o Estado elevou sua participação nos serviços básicos e interveio mais fortemente na economia, mediante regulamentações, controle de preços, produção de insumos básicos, criação de bancos de fomento e agências regionais de desenvolvimento.

No campo do saneamento básico, os serviços foram assumidos pelas prefeituras municipais, por meio de departamentos ou serviços autônomos de água e esgotos, que recebiam, de forma inconstante, pequena ajuda dos governos estaduais e federal.” (IPEA, 1995:77-78)

Apesar do processo de interiorização da prestação dos serviços de saneamento pelo Departamento de Água e Esgotos do Estado, este mostrava-se muito aquém das demanda da população do Paraná. Uma mensagem do governo do Estado enviada à Assembléia Legislativa, no início de 1960, dá uma idéia da defasagem da oferta de infra-estrutura sanitária:

“A situação do Paraná no concernente à água e esgoto é bastante precária. Apenas 8,3% da população é servida por rede de abastecimento de água, e apenas 4,1% é servida de rede de esgotos. Das 221 sedes municipais, 13 possuem ambos os serviços, e 37 somente o de água. Das 20 cidades mais populosas do Estado (segundo o censo de 1950), apenas 11 possuem serviços de água satisfatórios.

Cabe ao Governo do Estado, através do Departamento de Água e Esgotos, a maior parcela dos serviços acima mencionados (90% das redes de esgotos e 666% das de água). Em Curitiba, que possui o melhor serviço no Estado, há uma população não abastecida da

ordem de 100.000 habitantes, enquanto quase 160.000 não são atendidos pela rede de esgotos. Além disso, pela inexistência de número de hidrômetros necessário, há um desperdício de água que alcança 30% do consumo.” (SCHUSTER, 1994: 144)

Em 1961, com a eleição de Ney Braga ao governo do Estado do Paraná, implementar-se-á uma série de reformas institucionais com o objetivo de melhor administrar os recursos escassos necessários à expansão dos serviços de saneamento. Segundo as próprias palavras do governador:

“O elevado custo dos empreendimentos, paralelo às baixas taxas pagas pelos usuários, foram responsáveis pela situação precária em que se encontra hoje o Estado neste setor. A essas razões econômicas somou-se a utilização dos serviços de água e esgoto como arma política, iniciando-se obras cuja conclusão se torna impossível pela mera pulverização dos recursos.” (SCHUSTER, 1994:144)

Desta forma, a 23 de janeiro de 1963, cria-se uma nova sociedade por ações, com a denominação social de Companhia de Água e Esgotos do Paraná (AGEPAR), mais tarde (junho de 1964) alterada para Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR), com a função de fomentar o desenvolvimento do saneamento básico do Paraná. O Departamento de Água e Esgotos continuaria a existir por mais alguns anos na qualidade de operador dos sistemas. Enquanto que à Sanepar caberia a missão de estudar, projetar e construir os sistemas de água e esgotos, bem como de administrar o Fundo de Água e Esgotos (FAE). O FAE foi criado concomitantemente à regulamentação da Lei 4.684 da nova companhia, pelo Decreto 13.577 de 27 de novembro de 1963, com a finalidade de prover os recursos para a integralização do capital da empresa. O FAE consistia basicamente de fundos oriundos de 2% da receita de impostos do Estado, bem como de recursos provenientes da União, de municípios ou de outras fontes de financiamento.²

Apesar dessas mudanças institucionais, principalmente em relação à integralização de um fundo de capitalização da Sanepar, o Estado não dispunha de recursos fiscais capazes de implementar uma política maciça de investimentos na área de saneamento. Da mesma forma,

a forte atuação regulamentadora do Estado no controle dos preços, impedia a implementação de tarifas capazes de cobrir os custos financeiros e operacionais, quando menos de financiar novos investimentos. Volta-se assim à busca de recursos em nível federal ou através de fontes de financiamento externas. Foi assim que, em 1967, o Paraná, através da Sanepar, torna-se o primeiro Estado a assinar um convênio com o Grupo Executivo de Financiamento (GEF) do governo federal, criado para administrar recursos vindos do exterior, principalmente, para a área de saneamento.

Ao longo dos anos 60 a Sanepar configura-se, portanto, como uma elaboradora de estudos de sistemas de saneamento - com a execução de 190 projetos - e uma gestora de recursos externos, distribuídos em mais de 70 municípios. (SCHUSTER, 1994:162) A partir de dezembro de 1971, a Sanepar incorpora o Departamento de Água e Esgotos (DAE), passando a executar a operação dos sistemas de saneamento básico em 16 municípios do Estado e controlando todas as atividades ligadas aos serviços de saneamento básico.³ A incorporação do DAE pela Sanepar antecipa-se a um processo de centralização dos serviços de saneamento em todas as unidades da federação ao longo dos anos 70 e 80, implantado pelo regime militar através do Plano Nacional de Saneamento (Planasa).

2. A consolidação da Companhia Estadual de Saneamento

As bases da Política Nacional de Saneamento do governo militar encontram-se nos mecanismos de financiamento criados já no Governo de Castelo Branco para viabilizar as políticas desenvolvimentistas centralizadas em nível federal. Dentre os mecanismos de financiamento que vão garantir a expansão dos serviços de saneamento no país, destacam-se:

² Lei 4.684, 23 de janeiro de 1963.

³ Os serviços de saneamento compreendem a reservação, captação e transporte de água bruta, tratamento, transporte (adução), reservação e distribuição de água tratada, coleta, transporte, tratamento e disposição final de esgotos sanitários.

a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1964; e a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) em 1966. Outra importante medida centralizadora foi a reforma tributária, implantada em 1967, reduzindo as receitas dos estados e municípios em favor da União. Como indicado pelo IPEA (1995):

“Em 1960, do total arrecadado pelo setor público a União ficava com 59,4%, os estados com 34,0% e os municípios com 6,5%. Em 1975, a União detinha 68,0%, os estados 23,4% e os municípios 8,6%. E a situação dos estados piorou nos anos seguintes, quando a União ficou, em 1980, com 69,4% da receita disponível, os estados com 22,0% e os municípios com os mesmos 8,6%.” (IPEA, 1995:84)

Os estados tiveram assim as suas já escassas receitas ainda mais limitadas por uma política fiscal centralizadora, o que inviabilizaria ainda mais a possibilidade de auto-financiamento de seus serviços de infra-estrutura que demandam altos investimentos em capital fixo, com um retorno de longo prazo. Neste contexto, contrapartida do governo federal, no que tange o saneamento, começa a concretizar-se a partir da criação do Sistema Financeiro de Saneamento (SFS), em 1968. O SFS utilizava como recursos os fundos do BNH e as dotações orçamentárias (a fundo perdido) do governo federal. Em 1969, o BNH, foi autorizado, pelo Decreto-Lei 949, a aplicar os recursos do FGTS nas operações de financiamento para os serviços de saneamento. Em 1971, o BNH instituiu o Plano Nacional de Saneamento (Planasa), a partir dos instrumentos e diretrizes de financiamento concebidos no período 1968/70. A criação do Planasa definiu finalmente uma política federal para o saneamento a partir de uma série de objetivos que expressavam a preocupação em viabilizar o retorno dos investimentos realizados nesta área de infra-estrutura. Ao mesmo tempo, o Planasa traçou uma série de diretrizes buscando uma ação coordenada nos níveis federal, estadual e municipal.

Os objetivos permanentes seriam:

- a) a eliminação do déficit de saneamento básico, tendo por base o planejamento, programação e controle sistematizado;

- b) a auto-sustentação financeira dos serviços de saneamento básico, através do aumento dos recursos dos fundos estaduais de água e esgoto (FAE);
- c) a instituição de uma política tarifária mais realista, do ponto de vista contábil, capaz de manter o equilíbrio entre a receita e a despesa;
- d) o desenvolvimento institucional das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), através de programas de treinamento e assistência técnica;
- e) a realização de programas de pesquisas tecnológicas visando a redução dos custos de operação e implantação dos sistemas.

As diretrizes podem ser resumidas em:

- a) extensão dos serviços de saneamento básico a todos os núcleos urbanos e níveis de renda da população;
- b) existência de um sistema de planejamento dinâmico capaz de rever periodicamente as ações dos programas estaduais, segundo critérios políticos, sociais, técnicos, operacionais e financeiros;
- c) escolha dos estados como bases geo-políticas para a implementação dos programas;
- d) planejamento e coordenação das atividades em nível nacional, centrando-se nos aspectos normativos e financeiros;
- e) participação da iniciativa privada, através de empresas de projetos e consultoria, empreiteiras, etc.

A política de ação centralizada do Planasa tinha como sustentáculo principal as Companhias Estaduais de Saneamento (CESBs) como principais agentes promotores e executores do plano. Como destaca o trabalho do IPEA (1995):

“... as CESBs seriam a base do Plano e principal razão de seu sucesso ou fracasso; convergiam para elas todas as atenções do Sistema, que buscava torná-las tecnicamente sólidas e financeiramente viáveis. Deveriam produzir os serviços numa perspectiva industrial e ser remuneradas pelos usuários segundo critérios que lhes garantissem sustentação;” (IPEA, 1995:105)

A viabilidade financeira das CESBs seria garantida não apenas pelos recursos oriundos do Planasa, mas também por uma política tarifária única em cada Estado. Assim, as receitas advindas da operação dos sistemas de saneamento dos centros urbanos maiores garantiria os recursos de operação dos municípios menores, os quais apresentavam-se, via de regra, deficitários. Além disso, os subsídios cruzados⁴ deveriam ser adotados de maneira a atender

⁴ O subsídio cruzado segue o princípio de quem consome mais paga mais por m³ de água, permitindo assim subsidiar os consumidores de renda mais baixa.

as parcelas mais pobres da população, de acordo com o seu poder aquisitivo. O Planasa adotou assim o chamado “Estudo de Viabilidade Global” que, através de um modelo matemático, procuraria a viabilidade financeira de cada uma das CESBs.

Em 1972, a Sanepar adere ao Planasa passando então a usufruir de uma linha de crédito contínua e crescente até o início dos anos 80, quando atinge o auge, começando então a declinar (tabela 1) em função da crise macroeconômica vivida pelo país no período. Os recursos daí originados viabilizaram a expansão dos serviços da Sanepar nos municípios do interior do Estado, em um ritmo acelerado, passando de 16 municípios atendidos, em 1972, para 91, em 1975, e 264, em 1985. Em termos econômicos a Sanepar teve as suas receitas aumentadas em mais de vinte vezes entre 1970 e 1985 (figura 1).

A expansão das atividades da Sanepar pelo interior do Estado, levou a empresa a um processo de reestruturação, com a criação de superintendências regionais visando uma melhor interação com as instâncias políticas municipais, bem como uma maior eficiência na operação dos sistemas em função especificidades técnicas locais. A concepção organizacional da empresa, baseada em uma estrutura tipicamente hierárquica, em níveis de direção, gerência e divisão, teve uma primeira alteração, no período 1975-78. Neste período, foram criadas as Superintendências Regionais subordinadas à Direção de Operações, atendendo o Sul e o Norte do Estado. A partir de 1979, foram criadas outras Superintendências regionais (Nordeste, Noroeste, Sudeste, Sudoeste, Metropolitana), que no final se consolidaria como um nível hierárquico intermediário e burocrático entre todas as direções e gerências. Esta concepção organizacional sofreu algumas modificações subsequentemente, mantendo porém a mesma concepção até 1996, quando então ocorreu uma nova reestruturação que será comentada na próxima seção.

O início dos anos 80 marca a redução dos recursos de financiamento proporcionados pelo Planasa. Elementos desestabilizadores macroeconômicos como a segunda crise do

petróleo, em 1979, e a alta internacional dos juros, tendem a agravar as contas externas, o déficit público, com uma inflação crescente, que chega a 200% em 1983. Surge então um outro agravante ao equilíbrio das empresas de saneamento, que é a dificuldade em transferir os custos de operação às tarifas de água e esgoto. Um dos objetivos do Planasa de busca de eficiência das CESBs, fica assim seriamente comprometida com a política anti-inflacionária de controle de preços. Já em 1978, por imposição da Lei n. 6.538 e do Decreto n. 82.587, as tarifas, que até então podiam ser definidas pelas CESBs, passaram a ser fixadas da seguinte forma:

- o Ministério do Interior estabelecia normas gerais de tarifação e fiscalizava a sua aplicação;
- aos governos estaduais cabia a realização de estudos e propostas tarifárias, por meio das CESBs;
- e o BNH responsabilizava-se pela análise das propostas que, em seguida, eram submetidas ao Minter, que autorizava o reajuste após aprovação do Conselho Ministerial de Preços. (IPEA, 1995: 153)

Neste complicado contexto político de fixação das tarifas dos serviços de saneamento, os déficits da Sanepar acumulam-se a cada ano, principalmente em relação ao pagamento dos serviços da dívida. Este déficit atinge o auge em 1987, resultante da implantação do congelamento de preços pelo Plano Cruzado em 1986, fazendo com que os custos operacionais da Sanepar atingissem 106% de sua receita.

Entre 1987 e 1990, a Sanepar implementa um plano emergencial de recuperação econômica e financeira, conseguindo, no final deste período, equilibrar os seus custos e receitas, chegando a contar com uma reserva de cerca de 55 milhões de dólares. No entanto, este equilíbrio é novamente ameaçado no decorrer dos próximos anos. As causas do novo desequilíbrio, segundo funcionários da Sanepar, estariam vinculadas a uma política intervencionista do Governo do Estado no uso da estrutura da empresa para fins políticos. Isto teria acarretado uma perda de eficiência da Sanepar dentro de uma lógica administrativa

muito mais política que econômica. Aliado a isto, deve-se considerar a redução acentuada dos recursos financeiros federais, no início dos anos 90. Este período coincide com a extinção do Planasa, em 1992, sendo substituído pelo Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos (Pronurb), com recursos significativamente menores, equivalentes àqueles de 20 anos atrás, quando do início do Planasa (tabela 1). A primeira metade dos anos 90 marca o período de maior depressão histórica dos investimentos em saneamento básico desde a implantação do Planasa. Enquanto nos anos 70 e 80 tais investimentos correspondem a 0,34% e 0,28% do PIB, respectivamente, no intervalo de 1990-94 os investimentos restringem-se a apenas 0,10% do PIB (tabela 2).

Como resultado deste cenário macro e microeconômico, a Sanepar chega a 1995 com um passivo de 180 milhões de dólares, acumulando um ano de dívida de energia elétrica, que representa o principal item de custo da empresa. Este acúmulo da conta de energia é explicado pelo fato da Copel (a empresa de energia do Estado) ser o credor da Sanepar. Neste caso, a intervenção direta do então governador Roberto Requião na disponibilidade orçamentária da empresa, através de financiamentos ou adiamentos de pagamento entre empresas estatais teria provocado um grande desequilíbrio nas contas da Sanepar.

Em 1995, o novo governador (Jaime Lerner) assume, iniciando uma nova fase de gestão da Sanepar. Neste ano, uma Comissão Parlamentar de Inquérito é aberta, com o objetivo de verificar as contas e os contratos da Sanepar, levando à demissão do Presidente da Companhia, do Diretor de Engenharia e do Superintendente de Engenharia, por justa causa.

A nova diretoria que assume a Companhia insere-se dentro de um novo arranjo institucional, planejado em nível federal no primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso. As novas políticas para os serviços de saneamento, que passam a ser dirigidas pelo Ministério do Planejamento e Orçamento através da Secretaria de Política Urbana (Sepurb) seguem as diretrizes gerais do novo modelo de gestão do Estado. Tal modelo

tem como prioridade a redução do déficit público através da extinção de órgãos governamentais, a privatização de empresas estatais e a demissão de funcionários públicos.

3. O retorno à privatização

A segunda metade dos anos 90, representa para a Sanepar uma fase importante de reestruturação organizacional, buscando seguir as novas diretrizes de privatização dos serviços públicos.⁵ Esta fase inicia-se através da elaboração de um Plano de Contingência, em 1995, visando a redução dos custos e aumento da receita da Companhia. Para atingir este objetivo o Plano baseia-se em quatro instrumentos principais: plano de demissão voluntária; terceirização de atividades; readequação tecnológica; e uma mudança no gerenciamento da empresa através de uma profunda reorganização de sua estrutura.

O plano de demissão voluntária permite reduzir o quadro de funcionários em mais de 2000 funcionários, entre os concursados e os contratados, até 1999. O programa de readequação tecnológica envolve uma série de projetos visando a otimização dos processos e o desenvolvimento de novas tecnologias de apoio à medição do consumo de água. Dentre os projetos de desenvolvimento tecnológico realizados ou em andamento neste período, destacam-se:

- Projeto de Redução de Desperdícios – visando melhorias na distribuição de água, na manutenção dos sistemas e na redução do consumo de energia.
- Projeto de Melhorias na Medição – buscando a redução das perdas de faturamento da empresa através da melhoria tecnológica dos medidores.
- Projeto de Técnicas de Flotação para Tratamento – visando a construção de estações de tratamento de água ultra compactas.
- Projeto de Tarificação Horo-Sazonal – permitindo reduzir o consumo de água em horários de pico de consumo, de forma a evitar o racionamento em sistemas urbanos.

⁵ Em 13 de fevereiro de 1995 é aprovada a Lei de Concessão dos Serviços Públicos que permite acabar com o monopólio das empresas estatais.

Quanto aos projetos de terceirização das atividades da Companhia, estes envolvem principalmente as obras de engenharia civil e hidráulica de instalação dos sistemas de água e esgotos, bem como de leituras dos hidrômetros.

A reestruturação organizacional da Sanepar significou um processo de três anos de redesenho do organograma da empresa e de preparação de seu quadro de funcionários para a nova concepção gerencial proposta. Esta baseia-se em dois níveis hierárquicos fundamentais (ver figura 4):

- O **nível estratégico** que corresponde à diretoria e a um grupo de analistas nas áreas financeira, administrativa, tecnológica e ambiental.
- O **nível operacional** envolvendo a criação de 96 Unidades de Negócio, divididas entre: 38 Unidades de Receita, que operam como franqueados da Sanepar na gestão dos sistemas e na comercialização dos serviços; e 59 Unidades de Serviço, que fornecem o suporte técnico às Unidades de Receita como manutenção, projetos, análises laboratoriais, informática, recursos humanos, etc.

Todas as Unidades de Negócio têm independência na gestão de seus recursos financeiros e devem negociar seus serviços entre si através de contratos específicos, tornando-se “auto-sustentáveis.” (De OLIVEIRA, 1998: 4) A empresa busca com isto atingir uma maior eficiência operacional a fim de procurar manter as concessões municipais para a exploração dos serviços de saneamento, dentro do novo quadro de concorrência que se delineia com a quebra do monopólio das CESBs. Neste sentido, a Sanepar define como sua estratégia principal “... consolidar a atual liderança da empresa no mercado de serviços de saneamento do Paraná, visando ampliar a participação no mercado nacional e Mercosul.” (De OLIVEIRA, 1998: 4)

Além disso, em seu novo Plano Estratégico, a Sanepar explicita o seu interesse em abrir o seu capital à iniciativa privada e, para tanto, a reestruturação da empresa apresenta uma

peculiaridade importante no que concerne a organização de suas Unidades de Receita. Estas apresentam-se divididas em quatro tipos: particionadas; agrupadas; isoladas; e pequenas localidades. Os critérios de divisão baseiam-se fundamentalmente no montante das receitas e portanto, no potencial de rentabilidade de cada Unidade. As Unidades Particionadas, correspondem às Regiões Metropolitanas e Conurbadas, com faturamento anual superior a 16 milhões de reais. As Unidades Isoladas com faturamento anual entre 3,2 e 16 milhões de reais, correspondendo a um número de ligações de água e esgoto superior a 20.000 ligações. As Unidades Agrupadas, correspondem ao agrupamento de cidades de médio e pequeno porte, com faturamento anual também entre 3,2 e 16 milhões e com um número de ligações de água e esgoto entre 750 e 20.000. E as Unidades de Pequenas Localidades, agrupando pequenas comunidades e cidades, com faturamento anual entre 3 e 8 milhões de reais, com até 750 ligações.

Com esta lógica de partição procura-se deixar transparente os ativos mais rentáveis da Companhia a fim de atrair o capital privado para o negócio. Isto seria difícil de identificar, se não impossível, dentro da antiga concepção organizacional baseada na busca de um equilíbrio financeiro, em nível estadual, de todos os sistemas municipais através da compensação orçamentária das localidades de menor tamanho.

Em 1998, a Sanepar atingiu, pelo menos parte de seus objetivos, ao vender 39,6% de suas ações à Construtora Andrade Gutierrez, à Copel, ao Grupo Dominó (liderado pelo Banco Opportunity) e ao grupo francês Vivendi. Este último é considerado atualmente o maior grupo mundial operando na área de saneamento. A compra das ações preferenciais da Sanepar deu a essas empresas o direito de participar do Conselho de Administração da Companhia e de nomear um diretor respectivo. A posse da nova diretoria ocorreu no dia 9 de junho de 1999 com a seguinte composição: Diretor Presidente (Sanepar); Diretor Superintendente (Grupo Dominó); Diretor Financeiro (Andrade Gutierrez); Diretor de Operações (Grupo Vivendi);

Diretor Administrativo (Sanepar); Diretor de Novos Negócios (Sanepar); e Diretor de Relações com o Mercado (Sanepar).

A evolução e o desempenho da Companhia com esta nova participação societária, inédita para uma CESB, permanece incerto. Até a sua privatização parcial, a Sanepar apresentou um crescimento contínuo e estável em termos de expansão dos serviços de água e esgotos em todo o Estado, atendendo atualmente mais de 85% dos 399 municípios. A Companhia apresenta um índice de cobertura de atendimento de água à população urbana de 99%, posicionando-se entre as seis primeiras CESBs com este nível de atendimento. Com relação ao esgotamento sanitário a empresa apresenta-se ainda bastante deficitária atendendo pouco mais de 30% da população urbana, o que a situa assim mesmo na sexta posição entre as CESBs. (MPO, 1999: 43) Contudo, a partir de 1996, a maioria dos investimentos realizados pela Sanepar destinam-se ao esgotamento sanitário, invertendo as prioridades que marcaram a expansão dos serviços de saneamento nos anos 70 e 80.

Do ponto de vista tecnológico, a Sanepar criou ao longo de seus 34 anos de existência uma capacitação tecnológica considerável, que se expressa por um lado, pelo conhecimento adquirido na própria operação de seus sistemas ao longo das últimas décadas. Isto proporcionou-lhe a oportunidade de acompanhar os principais progressos técnicos no uso de novos materiais, como os tubos de PVC, nos anos 60, as estações de tratamento de água, nos anos 70, e as estações de tratamento de esgotos, nos anos 80. Por outro lado, a Sanepar tem se destacado no desenvolvimento de novas tecnologias de hidrometração e de tratamento de água e esgotos, realizando um intenso intercâmbio com empresas e universidades européias e latino-americanas, além de serviços de consultoria para empresas de saneamento de países vizinhos.

Do ponto de vista contábil, a Sanepar, ao centralizar a operação e expansão dos sistemas municipais de água e esgotos do Estado, buscando um equilíbrio compensatório entre os

orçamentos dos diversos sistemas, tem apresentado um equilíbrio relativamente estável entre os seus custos operacionais e as receitas ao longo dos últimos anos. Isto foi possível não apenas em função de um controle eficaz dos processos, com também em função da possibilidade de manutenção de uma política tarifária mais ou menos compatível com a estrutura de custos da empresa (ver figura 2).⁶

Já em relação à rentabilidade operacional, o desempenho da Companhia apresenta-se instável ao longo dos anos, alternando períodos de lucratividade positiva com outros de déficit da receita da operacional (figura 3). Dentre os vários motivos dessa instabilidade pode-se destacar: as margens de lucro operacional reduzidas e inconstantes (figura 2) devido à imposição de uma política tarifária baseada em um controle dos preços dos serviços básicos de infra-estrutura, não obedecendo portanto a uma lógica de rentabilidade industrial; os investimentos fixos elevados necessários à continuidade da expansão dos sistemas de saneamento, que oneram os custos relativos ao pagamento do serviço das dívidas. Observa-se, no entanto, para os dois últimos anos da série anual (1997 e 1998), uma recuperação do equilíbrio contábil da Companhia, o que poderia indicar o sucesso microeconômico do Plano de Contingência iniciado em 1995. Deve-se, neste caso, manter cautela e esperar a sequência futura dos resultados contábeis da Sanepar.

Conclusão

A história da Sanepar aqui apresentada mostra evidências de uma experiência positiva de gestão pública de recursos financeiros alocados na geração de infra-estrutura básica de saneamento. Em que pese as ineficiências intrínsecas causadas pela predominância de interesses políticos sobre a viabilidade econômica e social da Companhia, estes não chegaram

⁶ As tarifas dos serviços de saneamento permanecem as mesmas para todo o território estadual. Os seus reajustes são de competência do governador que se baseia nas propostas apresentadas pela Sanepar, assim como na sua avaliação do contexto socio-econômico.

a comprometer a aquisição de uma competência administrativa e tecnológica de gestão de um grande número de sistemas de saneamento distribuídos por todo o Estado. Esta competência fica evidenciada pelos resultados de desempenho da empresa ao longo do tempo que, apesar de sua instabilidade contábil, consegue manter um equilíbrio relativo no longo prazo, além de garantir a expansão continuada dos sistemas. Esse equilíbrio baseia-se fundamentalmente na operação conjunta de sistemas de saneamento de mais de 340 municípios, nos quais as receitas dos grandes centros urbanos viabilizam o déficit operacional da grande maioria dos demais municípios. Neste contexto de viabilidade econômica, baseada na operação centralizada dos sistemas, cabe questionar os riscos inerentes de um processo de privatização particionada dos sistemas de saneamento do Estado. O novo desenho organizacional da Sanepar, com base em agrupamentos divididos por volume de receita, parece deixar claro esta possibilidade de fragmentação do “sistema estadual”, na qual os capitais privados optariam obviamente pela aquisição dos sistemas mais rentáveis de grande porte. Neste caso, caberia ao Estado arcar com a sustentação das Unidades de Receita menores, cujos déficits operacionais sobrecarregariam ainda mais os cofres públicos, ou, o que é pior, levariam a uma condição de abandono dessas Unidades. Poderia-se pensar que esta hipótese é atualmente a mais realista se se considera as condições de abandono em que se encontram os serviços básicos de educação e ensino no país. Apesar do empenho de muitos funcionários da Sanepar na busca de soluções eficazes de incorporação de capitais privados para o desenvolvimento da Companhia, a lógica neoliberal de proporcionar ao capital privado a parcela mais rentável do patrimônio público tem se mostrado inexorável. Haja vista o processo de privatização dos bancos, no qual o Estado tem assumido as partes “podres” das instituições falidas, ofertando à iniciativa privada as atividades mais lucrativas.

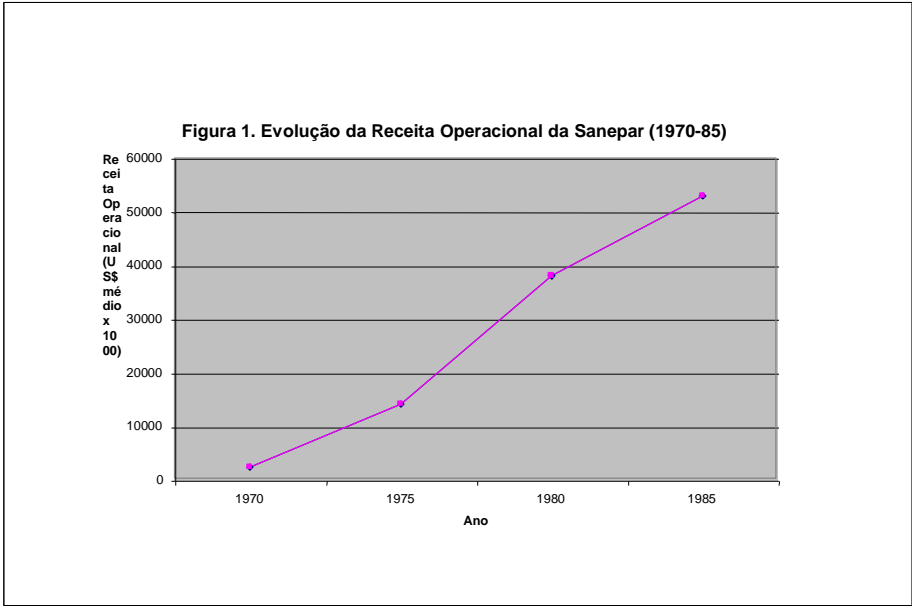
Anos	Água	Esgoto	Drenagem urbana	Outros	Total
1968	1382				1382
1969	69094				69094
1970	135011	5715			140726
1972	90327	40458			130785
1973	230429	62836	10379		303643
1974	195176	114113	33080		342369
1975	325559	121865	62414		509838
1976	386772	116585	74070		577427
1977	487119	157633	60101		704852
1978	523455	254605	62359		840418
1979	467926	307074	73229		848229
1980	599431	241809	283810		1125050
1981	851458	342023	216268		1409750
1982	702448	337773	218486		1258707
1983	448685	155985	66368		671039
1984	300887	80336	47374		428597
1985	442313	166597	100757		709667
1986	383069	252517	108342		743928
1987	478099	401418	83722		963239
1988	705926	449816	132972		1288713
1989	476935	282144	58794		817874
1990	543459	282485	55021	4135	885101
1991	411571	118881	206978	67000	804429
1992	150890	55141	108855	11952	326838
1993	95362	34227	96311	8622	234572
Total	9554563	4385747	2159690	91709	16191709

Fontes: BNH/CEF

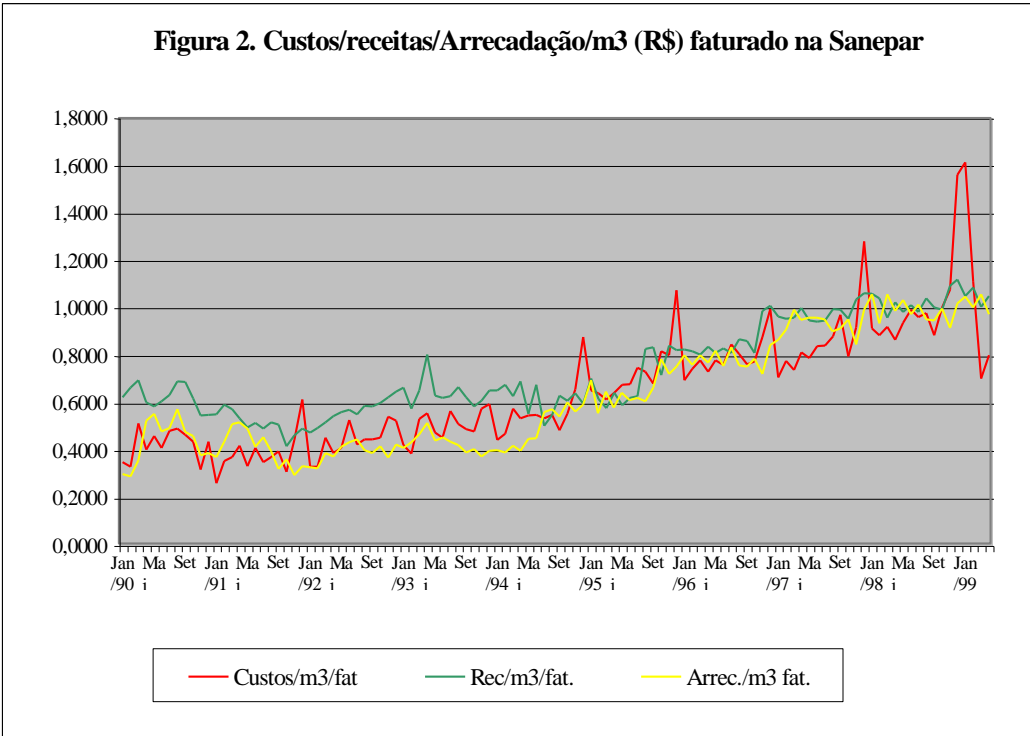
(1) Planasa (1968/89) e Pronurb (1990/93).

Período	Investimento
1970-1979	0,34
1980-1989	0,28
1990-1994	0,10
1995-1997	0,17
1995	0,10
1996	0,17
1997	0,25

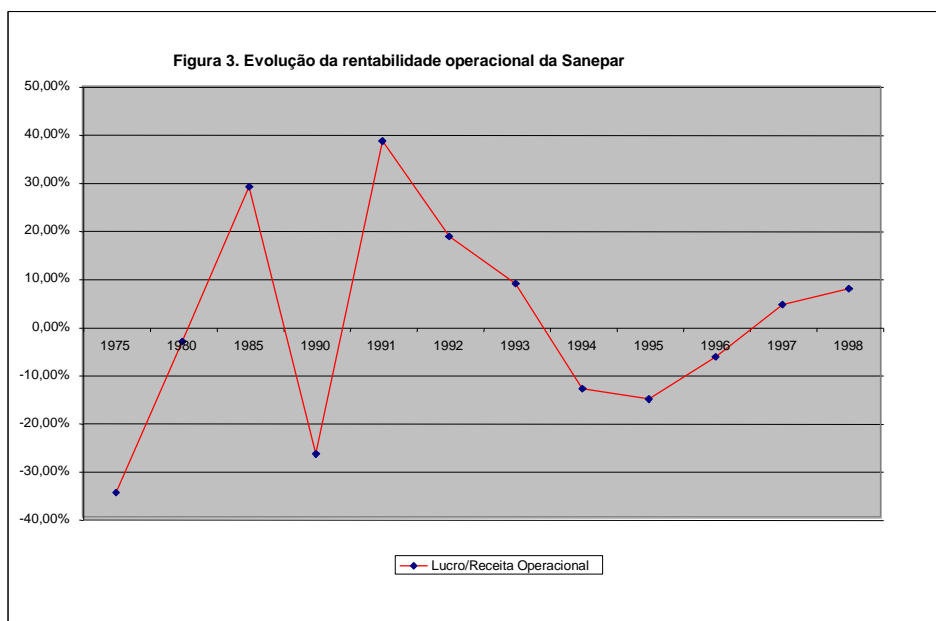
Fonte: ABICALIL, M. Investimentos em Saneamento na Transição, 1998, p.37.



Fonte: Sanepar



Fonte: Sanepar

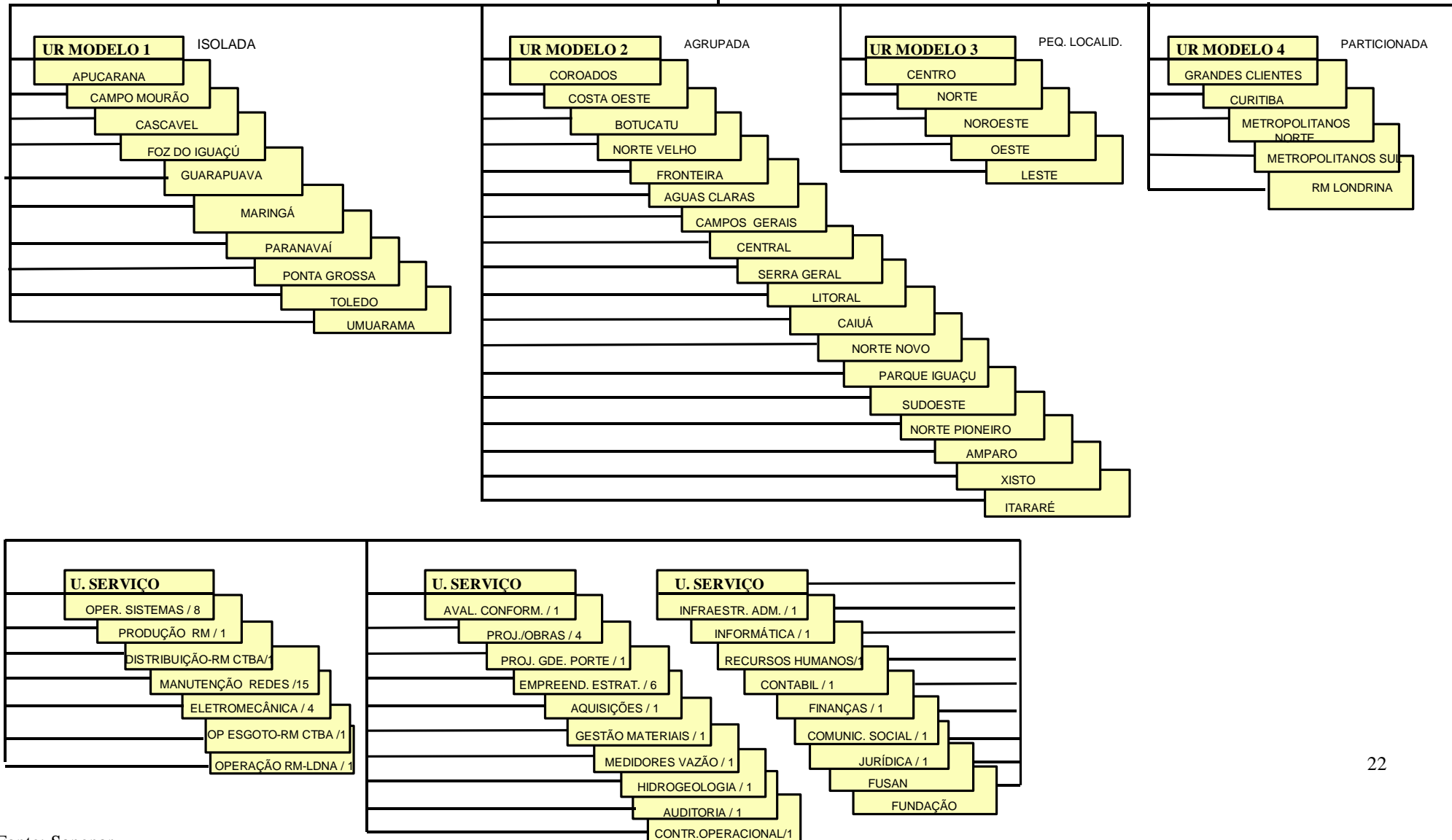


Fonte: Sanepar

DIMENSÃO ESTRATÉGICA

CONTRATO DE GESTÃO

DIMENSÃO OPERACIONAL



Bibliografia

ABICALIL, M. Investimentos em Saneamento na Transição: Recuperação Insuficiente, Perspetivas Incertas. In BIELSCHOWSKY, R. **Determinantes dos Investimentos da Economia Brasileira dos Anos 90 – Indústria, Mineração, Petróleo e Infra-estrutura**. CEPAL: www.eclac.cl/espanol/investigacion/brasil/sumario.html, 1998.

De OLIVEIRA, A. **Sanepar – Uma Empresa de Negócios**. III Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública. Madrid, 14 a 17/10/98.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Diagnóstico do Setor de Saneamento: Estudo Econômico e Financeiro**. Brasília: MPO, 1995.

MPO – Ministério do Planejamento e Orçamento. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS. Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos**. Brasília, 1998.

SCHUSTAR, Z. **Sanepar Ano 30**. Curitiba: Arché, 1994.