Políticas públicas e saneamento básico: a Compesa entre o Estado e o mercado*

Flávio da Cunha Rezende**

Sumário: 1. Políticas públicas entre Estado e mercado; 2. A ação da Compesa; 3. Eficiência gerencial e vícios burocráticos: o paradoxo; 4. Conclusões.
Palavras-chave: políticas públicas; saneamento básico; administração pública; serviços públicos.

Ação da Companhia Pernambucana de Saneamento — Compesa. Compreensão dos principais fatores intervenientes na *performance* da empresa em perspectiva histórica. Dois grandes atores: de um lado, os agentes (burocratas, políticos e grupos de interesse), e de outro, os principais (consumidores). Devido a fatores presentes no próprio serviço, na companhia, na postura dos governos estaduais e federais em relação ao saneamento, no comportamento dos políticos e dos próprios consumidores, a Compesa apresentou declínio de *performance*.

Public policy and sanitation: Compesa between market and State

This paper explores the Pernambuco Sanitation Company — Compesa's action. Based on empirical data, this paper focuses on the main factors that has impact on Compesa's performance. In this enterprise, company's action is understood as a continuous game involving two main actors: the agents (bureaucrats, politicians, and interest-groups), and, on the other hand, the principals (costumers). In this particular principal-agent relation, the agents' *rent-seeking* behavior has made incide high costs on the principals resulting in more expensive services and less services available. My main conclusion is that given the historial company's organizational attitude, the combined action of governments, politicians and costumers, and the intrinsical particularities of the sanitation services in Pernambuco, Compesa has experienced a decline in its global performance.

1. Políticas públicas entre Estado e mercado

A ação do governo vem sendo largamente questionada por analistas de diversas correntes no campo da economia e da administração pública (Lane, 1993), quanto ao aumento da eficiência, efetividade e eficácia da provisão pública.

O motivo central de tais questionamentos se origina na evidência empírica da redução da capacidade do Welfare State em promover políticas públicas capazes

* Artigo recebido em maio 1995 e aceito em mar. 1996. Este artigo é resultado da dissertação de mestrado de mesmo título, orientada por Marcus André B. C. de Melo, defendida com o grau *distinção por unanimidade* no mestrado em desenvolvimento urbano e regional da UFPe, em 1994.
** Engenheiro civil pela UFPe, mestre em desenvolvimento urbano e regional pela UFPe e consultor em saneamento básico.

de ampliar o acesso de um maior número de indivíduos a bens e serviços considerados essenciais.

Essa retórica vem tomando dimensões inimagináveis durante os anos 90. Dois grandes movimentos têm sido responsáveis por sua propagação. Por um lado, o avanço da agenda neoliberal e, por outro, a consolidação da democracia. A resultante tem sido a tentativa generalizada de redimensionamento das relações entre Estado e mercado.

Durante décadas, a expansão dos governos se deu a partir da seguinte argumentação: "mercados falham e o setor público deve, portanto, atuar com o propósito de corrigir as distorções alocativas provocadas pelo mau funcionamento dos mercados" (Bator, 1958). Este pensamento, dominante a partir dos anos 50, moldou as estruturas do Welfare State keynesiano. Na esfera da administração pública, o pensamento weberiano admitia a burocracia como forma organizativa eficiente para atender ao interesse público.

Esse modo de pensar deu margem ao surgimento de um sem-número de burocracias públicas no campo da regulamentação e provisão dos serviços públicos e de utilidade pública.

Nos anos 80, tornam-se evidentes as *falhas de governo* (Krüger, 1990b). As ineficiências burocráticas na oferta de políticas públicas[1] passam a ser inadmissíveis numa situação crônica de escassez de recursos. Lentas, perdulárias, corporativas, centralizadas, auto-orientadas e distantes de promover eficiência, efetividade e eqüidade, elas passaram a fazer do governo um gerador de males públicos para a sociedade.

Esse argumento tem origem na teoria da escolha pública,[2] a qual considera a burocracia uma escolha do tipo *second-best,* porque os burocratas, em última instância, procuram maximizar seus benefícios individuais em detrimento do interesse público. A hipótese central da *public choice* é que o comportamento burocrático é inexoravelmente ineficiente, uma vez que o tamanho da burocracia não é determinado na igualdade entre benefícios e custos marginais. A burocracia, dado o problema do desequilíbrio dos gastos, sempre resulta em ineficiências alocativas.

Por essa trilha analítica, as organizações públicas invariavelmente apresentam fatores redutores de desempenho, tais como: vulnerabilidade à ingerência de interesses de políticos e de grupos de interesses no processo de tomada de decisões, na determinação e aplicação de recursos; recorrência a critérios políticos na ocupação de cargos; baixa monitorização dos custos e dificuldade de controle da

---

[1] Políticas públicas constituem, de modo amplo, um processo definido de alocação de recursos para a sociedade a partir de decisões autorizadas ou sancionadas por atores governamentais. As políticas públicas surgem a partir de uma ação intencional de agentes — indivíduos, grupos, organizações, instituições e governo — para atender racionalmente determinados interesses. Essa definição é utilizada em Ranney (1968).

[2] A teoria da escolha pública (*public choice*) é definida como *aquela que lida com a economia do não-mercado, ou simplesmente a aplicação da economia à ciência política.* O campo analítico da *public choice* envolve: a teoria do Estado, as regras de votação, os partidos políticos, a burocracia e as organizações.

quantidade e qualidade do seu *output*;[3] excesso de funcionários; elevado desperdício e descontrole dos gastos públicos.

Por um prisma menos conservador do neo-institucionalismo, a discussão tem remontado à necessidade de garantia dos requisitos sociais, organizacionais e políticos para o funcionamento adequado das instituições públicas e dos mercados. Nesse contexto, a agenda reformista envolve fundamentalmente: a reconstrução dos formatos dos processos decisórios; o redesenho das relações público-privadas; a descentralização dos mecanismos de financiamento do setor público para programas governamentais. Essas questões ultrapassam o *modus operandi* das políticas e englobam questões relativas a padrões de coordenação e cooperação entre atores e agentes sociais, isto é, de ação coletiva (Olson, 1965).

A importância das instituições de ação coletiva tem sido garantida pela emergência do neo-institucionalismo. Esta escola considera que *as organizações existem porque estas são imprescindíveis na redução dos custos de transação, em situações em que se verifica o problema da assimetria de informações entre agentes e principais.*

Quando a informação é imperfeita, assimétrica, se está diante de um jogo do dilema do prisioneiro entre agentes e principais. No dilema do prisioneiro, como a difusão da informação entre os jogadores é imperfeita, estes, racionalmente, sempre adotam como estratégia a *não-cooperação*, maximizando interesses individuais em detrimento da ação cooperativa.[4]

As políticas públicas geram, com efeito, os bens públicos que os agentes econômicos do mundo olsoniano não estariam dispostos a provisionar, dado que estes se comportam em última instância como *maximizadores de seus interesses.*

No limite, o problema maior reside na possibilidade de se resolver o problema olsoniano da ação coletiva, isto é, o problema do *free rider* na provisão de bens públicos. Como as organizações e a sociedade resolverão o dilema do prisioneiro que as envolve em qualquer política pública e alcançarão um resultado coletivo eficiente, eficaz, efetivo e justo socialmente, representa, na verdade, o ponto nodal da teoria das políticas públicas na atualidade.

Diametralmente oposto ao ângulo de visada da *public choice*, o neo-institucionalismo admite ser necessária a relação de complementaridade entre Estado e mercado. Mercados não representarão de modo algum a solução alocativa *first-best*, se o Estado não fornecer as condições adequadas de funcionamento.

Por outro lado, para administração pública, os anos 90 trazem em si a necessidade de um formato mais pluralizado de atendimento e gerenciamento das demandas coletivas (Clarke, 1993). O eixo decisivo de orientação para a ação do governo é que as organizações devem funcionar para atender melhor os consumidores-cidadãos.

---

[3] Essa dificuldade de mensuração da produção das organizações do setor público é o que Noll (1985) denomina *fuzzy output*.

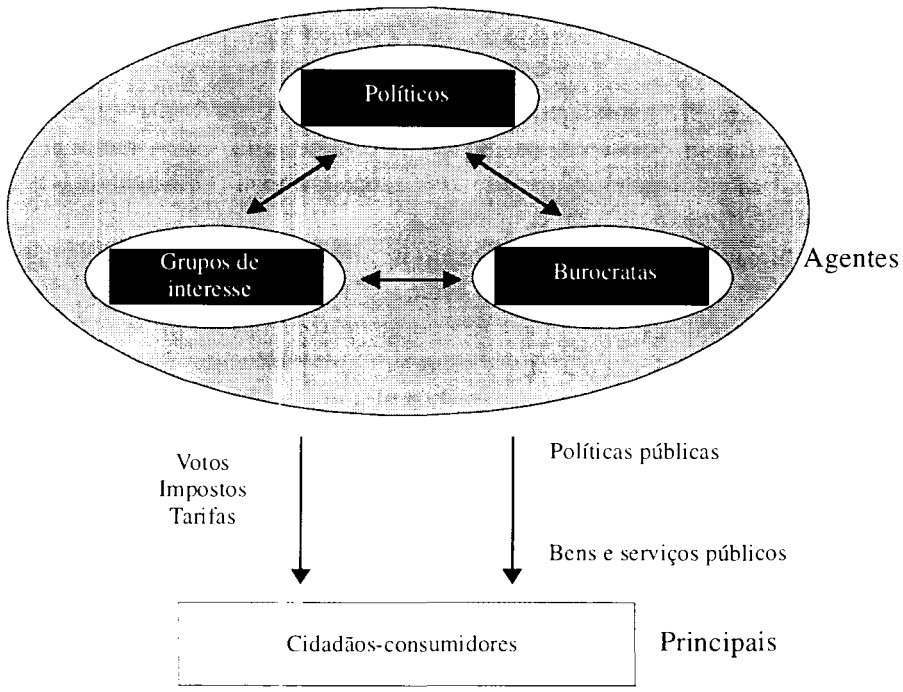
[4] Para uma excelente aplicação dos fundamentos da *rational choice* no campo da ciência política, envolvendo o problema do dilema do prisioneiro, ver o excepcional livro de Cohen (1994).

Assim se constrói uma nova teia de relações Estado-sociedade onde o consumidor passa a ser de fato o *orientador* das políticas públicas, exigindo crescentemente melhor qualidade, menor custo de provisão e ajuste entre a oferta pública e suas necessidades.

Esses balizadores passam naturalmente a exigir do governo uma mudança substancial de postura. A agenda de reformas do setor público objetiva claramente tornar as empresas públicas mais ágeis, eficientes e flexíveis ao seu macroambiente.

Para desencadear as análises que se seguem, consideramos que a ação do governo deve ser entendida esquematicamente a partir de um jogo (figura 1) envolvendo dois jogadores: os *agentes* e os *principais*.[5]

Figura 1
O jogo do setor público



Fonte: Rezende, 1994.

Nota: Esta é a relação principal-agente. Por esta concepção, o setor público — o agente — é representado pelas interações de políticos, burocratas e grupos de interesse. O principal é representado pelos cidadãos-consumidores. Nesta perspectiva, podemos analiticamente considerar as políticas públicas e os serviços como um grande jogo do dilema do prisioneiro.

[5] Os *principais* representam o universo de cidadãos-consumidores que pagam impostos, votam e consomem políticas públicas. Os *agentes*, por outro lado, são representados por três grandes atores interligados e detentores da informação e das regras decisórias: os burocratas, os grupos de interesse especiais e os políticos, que formulam, implementam e decidem no que se refere à provisão de políticas públicas.

Pretendemos mostrar como este jogo ocorreu no caso da provisão dos serviços de saneamento em Pernambuco. Mais especificamente, procuramos ver como e quais os fatores que, ao longo do tempo, tornaram declinante o desempenho da Companhia Pernambucana de Saneamento na oferta de serviços de saneamento básico.

2. A ação da Compesa

A gênese do monopólio estadual

Atendendo exigências federais,[6] a Compesa passou a provisionar o saneamento básico em Pernambuco como concessionária única, em regime de sociedade de economia mista, desde julho de 1974.

A tentativa de promover efeitos redistributivos intramunicípios a partir dos subsídios cruzados foi a lógica geral dos monopólios estaduais. Dentro desta estratégia, os municípios mais pobres seriam atendidos a partir dos sistemas financeiramente viáveis. As decisões alocativas e de planejamento passariam a ser consideradas não mais município a município, mas por uma perspectiva integrada.[7]

As companhias estaduais passaram a agir de forma bastante padronizada no que se refere aos seus procedimentos internos, metodologias tarifárias e, sobretudo, quanto ao formato dos projetos e especificações técnicas das obras. A missão organizacional da Compesa esteve integrada aos interesses nacionais: provisionar os serviços de saneamento básico em bases empresariais.

A ação da companhia, como até hoje é verdadeiro, refletiu uma especificidade decisiva: centralização decisória e desconcentração operativa dos serviços.[8] Na capital, concentravam-se os processos decisórios. No interior, apenas eram

---

[6] O Plano Nacional de Saneamento Básico (Planasa), institucionalizado pelo Decreto-lei nº 949, representou, a partir de 1971, a política do governo federal para a provisão de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário nos diversos estados da Federação. Nessa política, inéditamente, o saneamento passou a envolver a ação conjunta das três esferas governamentais em torno da questão. A gestão dessa política coube ao BNH, e o financiamento ao Sistema Financeiro do Saneamento. Para mais detalhes, ver as significativas contribuições analíticas de Melo (1989), Fabriani & Pereira (1987), Lobo & Santos (1993), Fiszion (1990) e Paula & Santos (1989).

[7] Isso representou, como se pode ver em análises *ex-post*, um conjunto generalizado de distorções alocativas, dado que, em grande parte dos projetos, o critério de provisão em regime de custo foi deixado de lado, na medida em que critérios irrealistas começaram a orientar as alocações de recursos.

[8] No Recife, os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário eram gerenciados pela Divisão de Águas e pela Divisão de Esgotos, ambas subordinadas à Gerência de Operação do Recife, ligada à Superintendência Adjunta de Operação da Região Metropolitana. No interior, por seu turno, os serviços eram gerenciados pelas chamadas gerências regionais, em função do número de ligações, e, em cada município, havia um escritório local de operação, os Elos.

cumpridas, de forma desconcentrada, as decisões tomadas na capital, sem qualquer autonomia.

O instrumento que balizou a ação das companhias estaduais foi o Estudo de Viabilidade Global (EVG), anualmente apresentado ao governo federal para obtenção de recursos. Esse estudo continha os planejamentos físico, econômico e financeiro, delimitando o "caminho ótimo" a ser perseguido pela empresa, de modo que ela fosse capaz de garantir as condições necessárias e suficientes para contrair e quitar os empréstimos necessários ao alcance das metas globais do plano. Os resultados do EVG apontavam precisamente: a tarifa média aplicada, o programa de investimentos, o diagnóstico operacional dos sistemas, a política de regionalização administrativa, o programa de obras e a avaliação do programa estadual.

O dilema construção-operação

A partir de 1974, a companhia se voltou maciçamente para a construção de sistemas, dada a precariedade do nível de atendimento à época.[9] A disponibilidade de investimentos públicos permitiu que a organização desse os primeiros passos na direção de horizontalização do atendimento sem maiores questionamentos quanto a aspectos gerenciais.

A companhia, segundo a agenda planasiana, movia-se dentro da meta de viabilizar a auto-sustentação econômico-financeira a médio e longo prazos. Para isto, os recursos necessários para a expansão e manutenção dos sistemas realizados adviriam de duas fontes: das tarifas[10] e dos Fundos Rotativos Estaduais (FAEs), montados a partir de contrapartidas dos governos estaduais, municipais e federais. Como o ambiente econômico não deixava margem para pessimismo por parte dos planejadores, o futuro da organização não foi devidamente questionado naquele momento. O essencial era seguir as recomendações de cima. Essas *despreocupações gerenciais* se mostrariam perversas num futuro próximo, como demonstraremos adiante.

Nesse período, a companhia dispunha de *uma taxa de administração*, em que 10% de todo e qualquer investimento ou financiamento do BNH eram dirigidos para a capitalização da empresa, favorecendo seu rápido crescimento. Sobre a importância desses recursos na trajetória da organização pontua Luciano Barroto, ex-presidente da empresa em entrevista pessoal dada em 1994: "De 1973 até 1987, parte da receita da empresa era de recursos tarifários, e outra parte era de recursos que vinham da taxa de administração. Então, a tarifa, ou definida, ou

---

[9] Em 1974, apenas 7% das localidades pernambucanas apresentavam sistemas de abastecimento satisfatório; 39% possuíam sistemas obsoletos ou incompletos, e os 54% restantes eram destituídos de qualquer rede pública (Compesa, 1974).

[10] No período pré-Compesa, vigoravam 17 tarifas no estado. O primeiro movimento de mudanças da companhia única foi a unificação das tarifas em todo o estado, de acordo com as recomendações do BNH de imbricar a tarifa mínima em 5% do salário mínimo regional.

negociada com a Compesa, tinha o dedo do banco, e com a taxa de administração se pagavam as despesas operacionais, e o retorno ao próprio banco e ao pessoal".

Os monopólios estaduais eram destituídos de qualquer autonomia de vôo no que se refere aos gastos, aos preços praticados, ou ao ritmo de alcance das metas estabelecidas. Construir sistemas era uma forma "benéfica" de fortalecer a própria organização. A Compesa, para seus dirigentes, era uma empresa de construção, dominada por uma elite técnica de engenharia civil.[11] Nesse momento, havia um primeiro contraponto ao bom funcionamento da organização: o *dilema operação-construção*. Tendo em vista que sistemas de saneamento precisam de operação e manutenção ao longo de suas vidas úteis, então, o direcionamento para a "cultura da construção" estaria ocultando uma bomba silenciosa: *a futura dependência da sobrevivência da organização em relação à questão operacional*.

De acordo com as palavras do atual assessor de planejamento da companhia, Carlos Américo Leão, em entrevista pessoal dada em 1994, podemos sentir as primeiras incompatibilidades da política do BNH com a viabilidade dos sistemas a longo prazo, dado o problema das perdas de água: "A Compesa sempre teve a área de construção e a de operação. A área de construção sempre foi a que tinha tudo, toda a estrutura para fazer funcionar. A área de operações sempre foi carente, pois durante a primeira fase do Planasa esteve relegada ao segundo plano. O BNH não financiava operação. Como a operação não era prioridade, começou a haver uma degradação dos sistemas. Daí se constatou o problema das perdas. Perdia-se muita água".[12]

Simplesmente impressionante foi a velocidade de expansão dos serviços. Segundo dados oficiais, durante os primeiros quatro anos da empresa, foram implantados 45 sistemas de abastecimento de água, o equivalente, em termos médios, a um sistema por mês, inédita marca no saneamento pernambucano.

Outras características fundamentais nessa fase são: a estabilidade nos cargos de direção da empresa, o alto subsídio de tarifas e a despreocupação com questões comerciais e financeiras.

Crise, democracia e o monopólio da água

A primeira inflexão na ação da companhia se deu no início dos anos 80, quando os efeitos nocivos da crise econômico-financeira incidiram sobre o padrão de financiamento do setor público, que dependia essencialmente do FGTS.

As companhias estaduais passaram, portanto, a andar com as próprias pernas no sentido de garantir sua sobrevivência. A preocupação gerencial se deslocou

---

[11] Até hoje, os engenheiros representam a principal elite técnica da empresa, ocupando os principais cargos de decisão. De todos os seus presidentes, ao longo de sua trajetória, apenas dois não eram engenheiros.

[12] Nesse período a empresa teve um presidente a cada quatro anos.

rapidamente para a dimensão comercial, uma vez que das tarifas seriam extraídas as fontes de recursos para garantir o funcionamento da organização. Os subsídios tarifários passaram a ser *rejeitados*. Essas organizações, "fechadas" ao seu *environment*, passaram a praticar uma distensão no sentido de garantir sua sobrevivência através de seu mercado consumidor.

A empresa passou a experimentar uma indesejável *instabilidade gerencial*, marcada pela alta rotatividade nos altos cargos, sobretudo na presidência, que apresentou a incrível taxa de um presidente por ano, durante pelo menos uma década.

No triênio 1989-91, na gestão do presidente Luciano Barreto, um engenheiro formado nos quadros da empresa e conhecedor das debilidades institucionais e financeiras da organização, a organização passou a assumir um perfil mais empresarial. Foi instaurado o Programa de Recuperação Financeira (PRF), cujo objetivo era elevar a relação arrecadação/faturamento, através de cortes nos subsídios tarifários, exceto para consumidores situados nas faixas mínimas de consumo. Na mesma gestão foram promovidos três outros grandes programas interligados:

a) Água para Todos;[13]

b) Programa de Melhoria da Imagem da Empresa;

c) Programa de Combate ao Desperdício e às Perdas.

Simultaneamente, a Compesa fundou seu sistema comercial integrado, com o propósito de dar eficiência à atividade de arrecadação. A busca de autonomia financeira exigiu dos gerentes da companhia uma clivagem com posturas anteriores, que se marcavam pela passividade em termos empresariais, esperando-se do governo federal as recomendações e os caminhos a seguir. A orientação pró-mercado passara a ser decisiva.

No mesmo período, a companhia desenvolveu um amplo programa de redesenho institucional e administrativo: o Programa Repensar a Compesa, que visava a amplas transformações organizacionais. As mudanças ensejadas foram direcionadas para a estruturação do sistema comercial, mas até hoje as transformações mais amplas na empresa não desabrocharam como se esperava à época.[14]

---

[13] O objetivo era democratizar o atendimento levando os serviços para populações desassistidas historicamente. Os resultados obtidos pelo programa foram: 18.159 novas ligações na RMR, beneficiando 90 mil pessoas, e 23.584 novas ligações no interior, beneficiando 118 mil habitantes (Compesa, 1991).

[14] "O Repensar a Compesa começou em 1986, quando se tinha uma fase crítica na empresa. Ele foi muito importante, e o seu maior reflexo foi na área comercial. Eu diria que nos últimos 10 anos a situação da empresa, em termos comerciais, melhorou consideravelmente, como fruto desta iniciativa. Por exemplo, ele abriu os caminhos para as reformas nas políticas tarifárias, para a questão das perdas. O programa foi mais levado a sério no sistema comercial, coincidindo com o fim do BNH. Nas demais áreas da empresa, pouco se pode fazer, porque nessas áreas os investimentos necessários são pesados, e, embora as idéias fossem boas, elas não saíram do papel devido à falta de recursos para operacionalizar" (entrevista pessoal dada por Fernando Porciúncula em 1994).

Os efeitos catalisadores de um processo como este, sobretudo na área comercial, foram decisivos. Com ele, a Compesa ganhou definitivamente formato e lógica de funcionamento de uma empresa, o que se pode chamar de uma *racionalidade pelas circunstâncias*.

A democracia exigiu da organização a abertura. A opinião pública e a sociedade organizada passaram a ter mais "voz"[15] sobre a empresa.[16] Com a democracia da água, eram freqüentes as reuniões com o secretário de saneamento, os gerentes dos escritórios locais, burocratas e representantes da comunidade, para a tomada de decisões. A Compesa, ineditamente, se abrira para a sociedade.[17] As tarifas passaram a se ajustar aos custos, que se tornaram crescentes num ambiente inflacionário crônico. Simultaneamente, as despesas de pessoal e o número de funcionários aumentaram exponencialmente. O que ocorreria em termos de desempenho, dada a ocorrência dessas substanciais mudanças no *modus operandi* da organização?

A democracia, combinada a um cenário de crise estrutural e conjuntural, era o ambiente mais favorável às mudanças ensejadas pelos diversos agentes e atores envolvidos na política pública?

3. Eficiência gerencial e vícios burocráticos: o paradoxo

Para o exame do desempenho[18] da Compesa, procuramos responder, em perspectiva histórica, às seguintes questões:

• Qual o comportamento da relação entre custo médio do serviço e tarifa média?

---

[15] Aqui se utiliza o termo em sintonia com Hirschman (1970).

[16] Esta demanda por abertura se fez sentir no Projeto de Recuperação da Imagem da Empresa. A retórica oficial da empresa sobre isto era a seguinte: "abrimos ainda mais as portas da empresa à participação comunitária, com a intenção clara de democratizar e dar transparência à administração pública" (Compesa, 1991).

[17] Em um ano do Programa de Combate ao Desperdício, foram realizadas 357 reuniões comunitárias para orientar sobre o grave problema do desperdício de água por parte dos consumidores (Compesa, 1991).

[18] Para a mensuração do desempenho de empresas públicas na provisão de serviços tradicionalmente recorre-se à questão da eficiência. O conceito de eficiência circunscreve algumas variantes: a eficiência técnica, a eficiência alocativa e produtiva, e por último a questão da eficiência dinâmica e estática. A eficiência técnica relaciona o uso dos recursos físicos envolvidos na produção de uma dada oferta e nos resultados. A eficiência econômica diz respeito diretamente à mensuração dos custos para produzir as demandas em comparação ao valor do produto final da ação. A eficiência alocativa representa a distribuição ótima de recursos orientada pelos preços para provisionar serviços, numa relação direta com os custos de produção. A eficiência na produção diz respeito à questão da produtividade na utilização dos recursos, no sentido de que estes sejam produzidos ao custo mínimo.

• Os consumidores passaram a ter mais ou menos serviços à disposição?

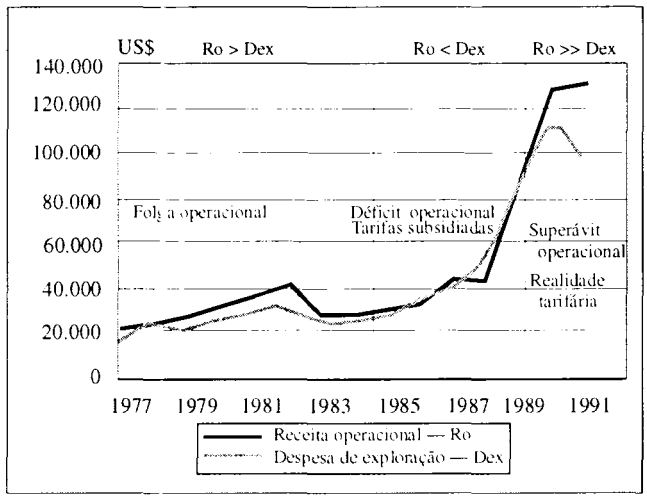
• Como se comportou a capacidade de oferta de serviços?

• Qual o comportamento dos preços cobrados pelo serviço para o consumidor final?

Inicialmente, partiremos para uma compreensão da trajetória da empresa a partir do comportamento de suas despesas de exploração e receitas operacionais, conforme ilustra o gráfico 1.

Gráfico 1

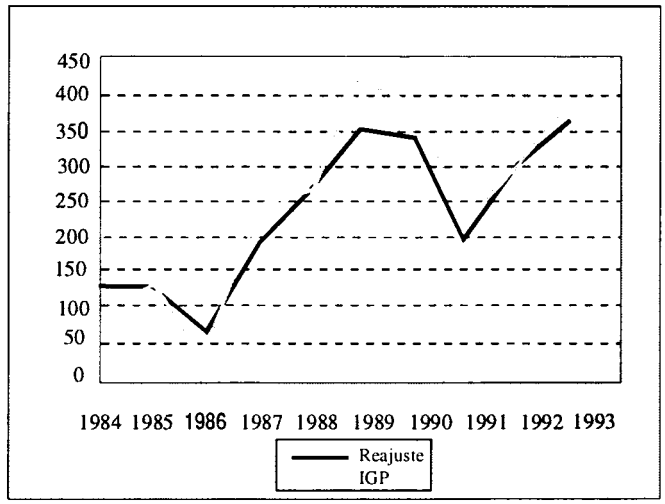
Compesa: receitas *versus* despesas operacionais



Podemos diferenciar três grandes momentos. No primeiro, que vai de 1977 até 1984, a empresa apresentou, em termos operacionais, uma folga entre receitas e despesas. A partir desse momento, a empresa, dados os altos subsídios tarifários praticados pelo governo federal, associados ao aumento das despesas, passou a apresentar um quadro de déficit. A Compesa passou a recorrer ao governo estadual para a cobertura de seus compromissos financeiros. No período 1977-89, a Compesa foi fortemente marcada por uma postura de não-mercado, revelando uma atitude mais de Estado do que de mercado.

No entanto, o ano de 1988 apresenta uma considerável inflexão, dados os esforços gerenciais em termos empresariais, e a empresa passou a ter superávit operacional. A política tarifária agressiva fez com que os impactos inflacionários fossem repassados para os consumidores. Esta postura se aproxima de uma orientação empresarial, contrastando com a fase anterior (gráfico 2).

Gráfico 2
Compesa: reajuste tarifário *versus* IGP-DI acumulado



A erosão das tarifas mínimas[19] praticadas pela companhia foi evidente, forçando a prática da realidade tarifária. Porém, se analisarmos a relação entre a tarifa aplicada pela empresa e a tarifa necessária para a cobertura dos seus custos (Compesa, 1990), podemos ver que é exatamente a partir do ano de 1988 que a empresa passa a se aproximar de uma relação de mercado, cobrando os custos reais de produção dos serviços. Tal relação chega a 1 no ano de 1990, enquanto era de 0,7 em 1979.

O ganho de receitas, ironicamente, esbarraria num decisivo fator combinado: o *aumento dos gastos com a própria burocracia e a baixa relação arrecadação-faturamento*. A conjugação desses fatores é o que se pode denominar *empresarialismo burocrático*.

A primeira dimensão representou impasse, pois, na medida em que a empresa passou a receber mais de seus consumidores, verificou-se *pari passu* um aumento exponencial do gasto com pessoal e com a própria burocracia.[20]

Com efeito, a empresa não apresentou o suficiente fôlego comercial para arrecadar seu faturamento. Mesmo com a implantação do sistema comercial, em 1988, e do Programa de Recuperação do Faturamento, a relação arrecadação/faturamento não esteve suficientemente ajustada às necessidades da empresa, dentro de uma postura de mercado.

---

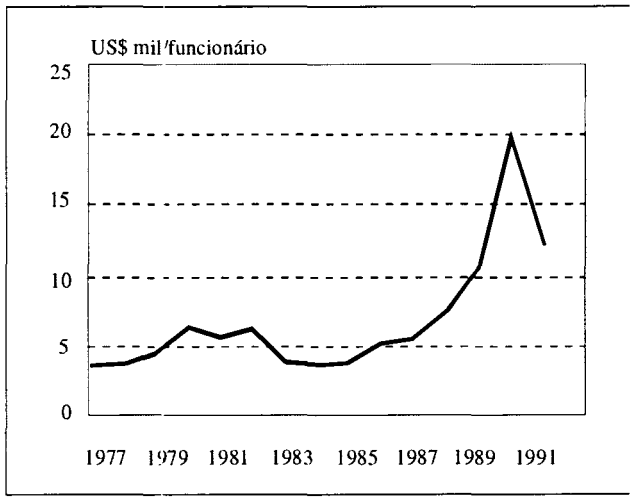
[19] Mais de 3/4 do mercado consumidor da Compesa se situam na faixa mínima. Enquanto em 1978 a relação tarifa mínima/salário mínimo foi de 2,12%, em 1988 esta passou para 0,61%, valor que demonstra a erosão das tarifas reguladas pelo governo federal.

[20] Esses gastos são de fato pressionados pelos benefícios gerados pela Constituição de 1988, que instaurou um conjunto de encargos adicionais para as empresas, beneficiando os trabalhadores, por outro lado.

Como ilustra o gráfico 3, a despesa de pessoal por funcionário aumentou exponencialmente, apresentando como ponto de aceleração exatamente o ano de 1988.

Gráfico 3

Despesa de pessoal por funcionário



Mais curioso é o fato de que o número de funcionários da empresa também se mostrou pressionado para cima no mesmo período, passando de 1.895, no início de sua existência, para 5.318 em 1992. Isso demonstra que os gastos com a burocracia são pressionados sobretudo pelos gastos com pessoal. Com a democracia, os políticos passam a "utilizar a máquina pública para gerar empregos" e a Compesa não foi uma exceção à regra.

Como afirma o ex-presidente da empresa no período 1986-90, o engenheiro Antônio Carlos Maranhão, em entrevista pessoal dada em 1994, esse problema do uso da máquina pelos políticos afetou consideravelmente o desempenho da empresa, dado que "a Compesa tem mais de 5 mil funcionários, onde 80% não têm concurso, e existem verdadeiras árvores genealógicas, em termos de pessoas que foram colocadas por apadrinhamento político. Na medida em que essas coisas acontecem, cada um que entrou por afilhadismo veio na busca de um emprego, e não de um trabalho. E sente-se estável, porque tem um padrinho forte. Esse é um ponto que precisa ser cortado, pois a Compesa e todas as empresas públicas têm por patrão o povo, e não o governo".

Quando analisamos a relação arrecadação-faturamento, vemos que o ano de menor desempenho foi exatamente o de 1989, quando se atingiu a casa de 47%. O mais alto patamar, de 93%, foi atingido em 1979. O nível em 1992 foi de apenas 70%, demonstrando que muito precisa ser feito para que a empresa atinja uma relação mais próxima do mercado com seus consumidores.

Esse valor expressa, em última instância a "ineficiência empresarial" da organização.

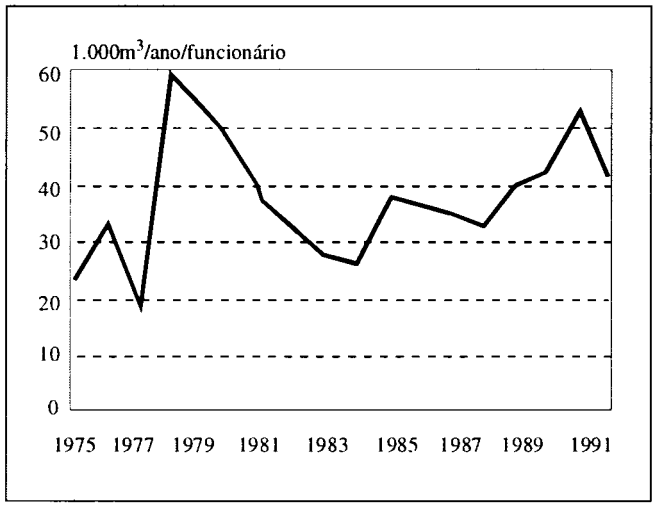
Por outro lado, este problema está ligado à hidrometria, que atinge a casa dos 48% em termos globais, às perdas físicas de água, que ultrapassam 51%, e ao desperdício generalizado dos consumidores, sobretudo os não-hidrometrados. Esses fatores, quando combinados, erodem a capacidade da empresa em provisionar serviços com maior eficiência e efetividade. Os consumidores pagam mais e têm menos serviços, como veremos a seguir.

Quando analisamos o comportamento da variável volume ofertado[21] por funcionário, conforme apresentado no gráfico 4, podemos estabelecer uma curiosa relação.

Desde a criação da empresa até 1978, verificou-se uma expansão da oferta de serviços, em regime de baixas despesas. Num segundo momento, de 1979 até 1987, o volume ofertado por funcionário declinou brutalmente, associado a um regime de aceleração das despesas. No terceiro momento, entre 1988 e 1992, constata-se que, a despeito do crescimento das despesas, houve uma recuperação considerável do volume ofertado. Porém, essa recuperação na efetividade produtiva não atingiu o nível de 1978, quando cada funcionário ofertava 60 mil m^3 de água por ano. A conclusão é imediata: *os funcionários ganham mais para ofertar menos serviços.*

Gráfico 4

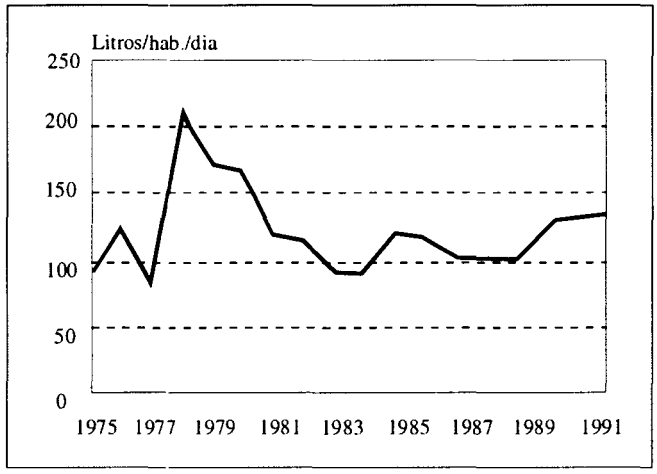
Compesa: volume ofertado por funcionário



[21] O volume ofertado leva em conta o índice de perdas físicas nos sistemas. Ele expressa o produto do volume produzido e o índice de perdas.

Essa afirmativa ganha força quando examinamos o comportamento histórico do volume ofertado *per capita* (gráfico 5), que indica quanta água cada consumidor conectado à rede pública recebe diariamente.

Gráfico 5
Volume ofertado *per capita*



Enquanto no ano de 1978 cada usuário recebia uma oferta diária de água de aproximadamente 200 litros, em seguida ocorreu uma completa redução desse patamar. A partir dos anos 80, dados os problemas de perdas e de hidrometria inadequada, dos desperdícios e da escassez hídrica no estado, pode-se verificar um processo em que os consumidores passaram a ter menos serviços, pagando mais caro por um mesmo volume de água.

A ação da companhia mostrou, ainda, como efeito não-antecipado, os ganhos indevidos dos burocratas, dos políticos e dos grupos de interesses com a manutenção do estado de coisas, fazendo com que a relação agente-principal permanecesse ineficiente.

Os consumidores situados na faixa imediatamente superior ao consumo mínimo (de 11 a 20 m^3/mês), que, em média,[22] pagavam US$2,50 mensais de água em 1975, passaram a pagar US$4,50 em 1979, taxa que declina aceleradamente para o valor de US$0,50 em 1987, revelando o problema do alto subsídio das tarifas. Isso erodiu a capacidade de geração de receitas da empresa no período. Contudo, quando a Compesa passou a deliberar sobre as suas próprias tarifas, esse valor aumentou exponencialmente para US$5,30 em 1991, caindo para o patamar de US$3,00 no ano seguinte. Por outro lado, quando analisamos um grande consumidor (mais de 500m^3/mês), observamos que, en-

[22] Considerada como sendo a média dos valores mensais do preço pago pelo serviço nos 12 meses do ano.

quanto em 1980 o consumidor pagava US$0,09 dólar/$m^3$, em 1992 ele passou a pagar um valor quatro vezes superior. Isso ocorre para consumidores hidrometrados. Os não-hidrometrados, por seu turno, consomem e desperdiçam água de modo a fazer com que a oferta global, quando consideradas as perdas nos sistemas, decline.

A companhia, sem recursos para atacar o problema das perdas ou expandir a hidrometria, aumenta seus preços de forma a compensar os custos. Essa política perversa é o *modus operandi* da companhia. Os consumidores pagam o custo da ineficiência generalizada no processo de provisão dos serviços, e ainda enfrentam, quase continuamente, os dissabores de políticas de racionamento de água. Somados a esse fato, ainda existem os nocivos efeitos produzidos pela grande quantidade de ligações clandestinas, elevadas taxas de inadimplências por parte de consumidores públicos e privados e outras ações individualizadas, sobretudo por parte de consumidores de maior renda.[23]

Quando considerados globalmente todos os fatores chega-se à análise da eficiência da companhia. Ao analisarmos a relação histórica do comportamento dos custos médios de produção e das tarifas médias (gráfico 6),[24] demonstramos que a empresa opera sob regime de custos médios crescentes e superiores à tarifa média, revelando, globalmente, ineficiência crônica. Curiosamente, é a partir de 1988, quando a empresa passa a apresentar comportamento empresarial, dada sua preocupação com a questão comercial e com a realidade tarifária, que os custos médios, perversamente, passaram a se acelerar com maior intensidade, devido ao descontrole das despesas e dos gastos da empresa num ambiente de crise e escassez de recursos.

O gráfico 6 ilustra que a Compesa, por diversos motivos, em suas diversas fases, conviveu com ineficiências (figura 2), pois as tarifas médias não se ajustam aos custos médios em tempo algum. Essa relação é absolutamente perversa na medida em que os custos médios são crescentes, e estes são os que determinam, em última instância, as tarifas praticadas pela empresa. Ironicamente, quanto mais a empresa procurou refinar seu desempenho gerencial a partir do final dos anos 80, mais o processo demonstrou sua perversidade, tendo em vista que problemas colaterais exógenos e endógenos se mostravam absolutamente nocivos à eficiência (a retração dos investimentos federais para o saneamento, o descontrole das despesas, o desperdício e o mau gerenciamento da água, entre outros).

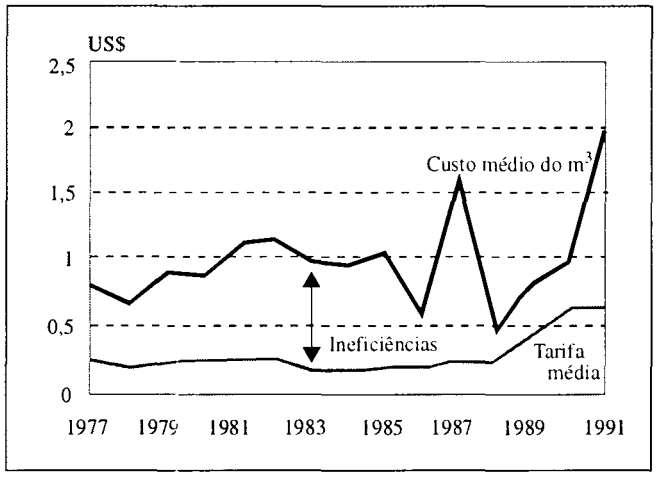
---

[23] Essa alta nos preços cobrados aos consumidores faz com que estes, sobretudo os de mais alta renda, apresentem reações indesejáveis para responder à provisão dos serviços, como tem sido a prática de perfuração de poços artesianos em grandes condomínios nas áreas mais nobres da cidade do Recife.

[24] O custo médio do metro cúbico é o quociente entre os custos do serviço (despesas de exploração, despesas para provisões e amortizações, despesas financeiras e serviço da dívida) e o volume faturado. Por outro lado, a tarifa média representa o quociente entre a receita operacional e o volume faturado.

Gráfico 6

Compesa: custo médio do metro cúbico *versus* tarifa média

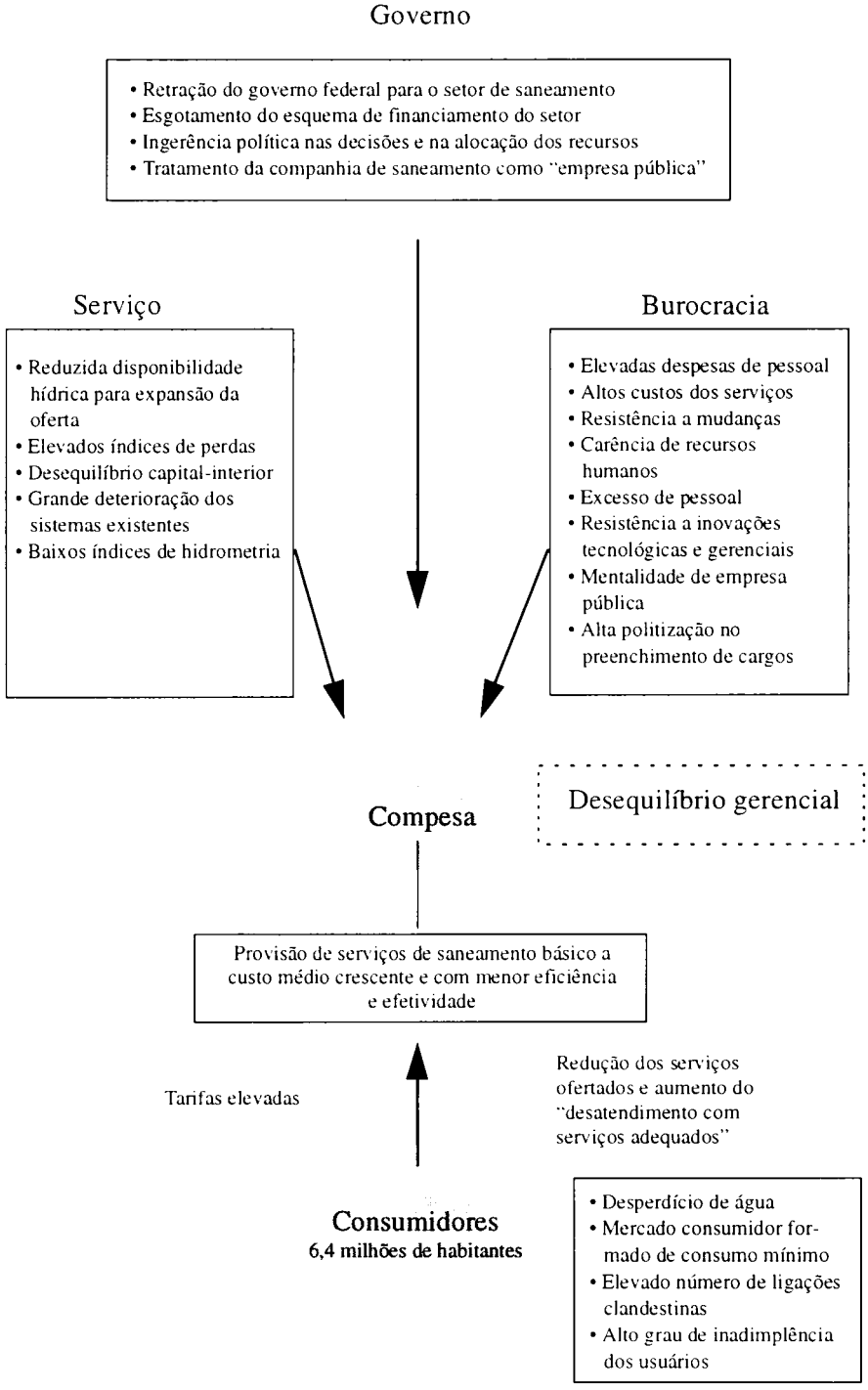


4. Conclusões

A ação da Compesa demonstra uma ineficiência crônica na provisão dos serviços, devido à combinação da ação de quatro atores: o governo, o serviço, a burocracia e os consumidores. Da interação agentes-principais resultou historicamente o declínio do desempenho. Fatores endógenos, tais como crescimento das despesas de pessoal, quadro técnico inadequado às necessidades da empresa, mau gerenciamento da água, burocratismo, vulnerabilidade à ingerência política e instabilidade gerencial, representaram, de fato, fatores erosivos do desempenho do ponto de vista histórico.

Realmente, os anos 80 eram um cenário completamente desfavorável para as mudanças demandadas pela democracia. Os democratas da água, ao expandir a oferta dos serviços de modo indevido, geraram outro impasse: a *explosão do desperdício*, pois toda a massa de novos consumidores estava "virtualmente" na faixa mínima e apresentava uma forte demanda reprimida por água. Isso certamente gerou ganhos políticos, mas minou o desempenho da organização. Por seu turno, os políticos "incharam" a empresa com pessoal despreparado para os novos desafios a serem perseguidos. Os novos investimentos, de responsabilidade do governo estadual desde 1988, acentuam a dependência da empresa em relação ao universo político local, pois dificilmente os políticos deixam de considerar os "benefícios" políticos deste interessante jogo.

Figura 2
Fatores que afetam o desempenho da Compesa



Os presidentes e os cargos de direção da empresa foram historicamente indicados por critérios políticos, demonstrando a hipótese da ingerência política. O ambiente de *instabilidade gerencial* da empresa nos anos 80 foi o cenário perfeito, dado que os agentes decisórios, no clima de *instabilidade gerencial*, sentiram-se com menos poder dentro da organização, não tendo a mínima idéia sobre o que lhes poderia acontecer na próxima mudança governamental. Esses agentes procuraram, portanto, maximizar interesses individuais, pressionando por maiores salários, informações e acesso a canais privilegiados de conexão, como as empreiteiras.

Esses pontos solidificam uma situação em que qualquer mudança proposta representa uma ameaça aos interesses individuais dos burocratas, dos políticos e dos grupos especiais de interesse, que modelam, em última instância, a ação da companhia. Esse comportamento nocivo pode ser visto no impressionante relato de uma assessora de planejamento da empresa: "no início de uma gestão se estabelece um conjunto de metas e de expectativas, que é solapado ao longo do tempo, e nada acontece. No final da gestão, sabendo que serão destituídos de seus cargos, (os agentes decisórios) desarmam a tenda, com seus interesses maximizados, e vão embora de mansinho, deixando aos que ficam a tarefa dolorosa de reconstrução, situação que ocorre ano após ano, gestão após gestão, gerando um profundo descrédito interno que frustra e desmotiva os funcionários para quaisquer iniciativas de mudanças".

O *empresarialismo burocrático* foi o grande paradoxo vivenciado pela empresa a partir de 1988. A procura por uma realidade empresarial associada à manutenção dos gastos, sobretudo com pessoal, foi o estopim para o crescimento da ineficiência. O crescimento da burocracia e a impossibilidade de redução das despesas, dado o peso político destas, exacerbaram de modo significativo as dificuldades gerenciais.

Se, por um lado, a democracia exigiu que a empresa se abrisse ao seu macroambiente, por outro, as ingerências políticas descontroladas fizeram com que a ineficiência se generalizasse. Todos os tiros saíram pela culatra.

Referências bibliográficas

Abes. *Análise retrospectiva do Plano Nacional de Saneamento — Planasa e diretrizes para o equacionamento dos problemas evidenciados*. Rio de Janeiro, 1985. (Trabalho apresentado ao Comitê Permanente de Empresas de Saneamento Básico.)

———. O desenvolvimento do setor saneamento básico no Brasil. In: Encontro Consultivo do Setor Saneamento dos Países de Língua Portuguesa. *Anais*. Rio de Janeiro, 1989.

———/OPS. Avaliação nacional da década internacional do abastecimento d'água e do esgotamento sanitário (1981-1990). *Bio*. Rio de Janeiro, 2(2), 1991. (Encarte especial.)

Andrade, Odilon de. *Serviços públicos e de utilidade pública*. São Paulo, 1937.

Araújo, Aloísio B. de. *O governo brasileiro, o Banco Mundial e o BID: cooperação e confronto*. Brasília, Ipea, 1991.

Bator, Francis M. The anatomy of market failure. *The Quarterly Journal of Economics*, 98:371-400, 1958.

Braga, José Carlos de Souza; Medici, Andre Cezar & Arretche, Marta. *Novos horizontes para a regulação do sistema de saneamento no Brasil*. São Paulo, Iesp/Fundap, 1993.

Cintra, Luís Carlos. Novas engenharias financeiras para o sistema de saneamento. In: Seminário Os Desafios do Saneamento Ambiental: Regulamentação e Padrões de Financiamento. *Anais*. São Paulo, Fundap, 1993.

Clarke, Thomas. *Reconstructing the public sector: performance measurement, quality assurance and social accountability*. Germany, 1993.

Cohen, Youssef. *Radicals, reformers and reactionaries: the prisioner's dillema and the collapse of democracy in Latin America*. Chicago, University of Chicago Press, 1994.

Compesa. *Relatório*. Recife, 1974.

———. *Avaliação simétrica da situação da Compesa*. Recife, 1990.

———. *Relatório: gestão 1989/91*. Recife, 1991.

Corbo, Vittorio & Rojas, Patricio. *World Bank — Supported adjustment programs, country performance and efectiveness*. Washington, D.C., World Bank, Country Economics Department, 1991. (Policy Research and External Affairs Working Paper, 623.)

Fabrini, Carmem B. & Pereira, Vera M. *Tendências e divergências sobre o modelo de intervenção pública no saneamento básico*. Rio de Janeiro, UFRJ/IEI, 1987. (Texto para Discussão.)

Fiszion, Judith T. *A política nacional de saneamento de 1968 a 1984: o caso da Planasa*. Rio de Janeiro, Escola Nacional de Saúde Pública/Fiocruz, 1990. (Tese de Mestrado.)

Hirschman, Albert. *Exit, voice and loyalty*. Cambridge, Harvard University Press, 1970.

———. *De consumidor a cidadão. Atividade privada e participação na vida pública*. São Paulo, Brasiliense, 1982.

———. *A retórica da intransigência*. São Paulo, Companhia das Letras, 1993.

IBGE. *Pesquisa nacional de saneamento básico*. Rio de Janeiro, 1992.

Ikenberry, John G. The international spread of privatization policies: inducements, learning and the "policy bandwagoing". In: Suleiman, Ezra & Waterbury, John (eds.). *The political economy of public sector reform and privatization*. Westview, 1990. p. 88-110.

Kessides, Christine. *Institutional options for the provision of infra-structure*. Washington, D.C., World Bank, 1993. (Working Papers, 212.)

Krüger, Anne O. Economists' changing perceptions of government. *Review of World Economics* (126):417-31, 1990a.

———. Government failures n development. *Journal of Economic Perspectives, 4*(3):9-23, 1990b.

Lane, Jan-Erik. *The public sector: concepts, models and approaches*. London, Sage, 1993.

Lobo, Thereza & Santos, Márcio Miller. Modelos de organização, gestão e regulação do sistema de saneamento. In: Seminário Os Desafios do Saneamento Ambiental: Regulamentação e Padrões de Financiamento. *Anais*. São Paulo, Fundap, 1993.

MBES/SNS/Ipea. *Projeto de modernização do setor saneamento. Proposta de ordenamento institucional e financiamento do setor saneamento*. Brasília, 1994. (Versão preliminar.)

Melo, Marcus André B. C. de. O padrão brasileiro de intervenção no saneamento. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, *23*(1):84-102, 1989.

———. Entre Estado e mercado: mudanças estruturais na esfera pública e a questão urbana. *Espaço & Debates*. São Paulo, Neru (31):85-102, 1991.

———. Anatomia do fracasso: intermediação de interesses e a reforma das políticas sociais na Nova República. *Dados, Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, *36*(1):119-63, 1993.

——— & Moura, Alexandrina. Políticas públicas urbanas no Brasil: uma análise dos projetos do Banco Mundial. *Planejamento e Políticas Públicas* (4):99-125, 1990.

Nascimento, José Eduardo. Novas formas de gestão do setor saneamento básico: participação ampliada de empresas privadas In: Seminário Os Desafios do Saneamento Ambiental: Regulamentação e Padrões de Financia nento. *Anais*. São Paulo, Fundap, 1993.

Nepp/Unicamp. Redefinição de competências entre esferas de governo na prestação de serviços públicos na área social. Relatório final. Campinas, 1994. (Subprojeto integrante da pesquisa Balanço e Perspectivas do Federalismo Fiscal no Brasil.)

Noll, Roger G. Government regulatory behavior: a multidisciplinary survey and synthesis. In: Noll, R. G. (ed.). *Regulatory policy and the social sciences*. Berkeley, University of California Press, 1985.

Olson, Mancur Jr. *The logic of collective action: public goods and theory of groups*. Cambridge, Harvard University Press, 1965.

Paula, Luís Fernando Rodrigues de & Santos, Márcio Miller. Análise da política de saneamento no Brasil. In: *A política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização*. Brasília, Cepal/MPAS, 1989. p. 283-354.

Pereira, Dilma Seli Pena et alii. *Questões sobre o reordenamento institucional do setor saneamento: bases para o fortalecimento do poder de negociar do município*. Brasília, Ipea, 1993.

Ranney, Austin (ed.). *Political science and public policy*. Chicago, Markham, 1968.

Rezende, Fernando & Paulo, Tomás Bruginski de. Linhas gerais de uma proposta de reestruturação do financiamento da política de saneamento. In: Seminário Os Desafios do Saneamento Ambiental: Regulamentação e Padrões de Financiamento. *Anais*. São Paulo, Fundap, 1993.

Rezende, Flávio da Cunha. *Políticas públicas e saneamento básico: a Compesa entre o Estado e o mercado*. Recife, UFPe, 1994. (Tese de Mestrado.)

Souza, Edgar Bastos de. Sugestões para uma nova política de saneamento básico urbano. In: *Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas urbanas*. Brasília, Ipea, 1989. v. 3, p. 275-80.

World Bank. Urban policy and economic development: an agenda for the 1990s. Washington, D.C., 1991.