

ANÁLISE DOS MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA GOVERNANÇA DA COMPANHIA RIO GRANDENSE DE SANEAMENTO: UM ESTUDO DE CASO

Eduardo Jacob Teichmann

RESUMO

Saneamento Básico e os modelos de melhor geri-lo, tem se constituído, com maior intensidade nos últimos anos, como um tema central em debates administrativos e de políticas públicas. E a área de saneamento no Brasil, caracteriza-se por uma atuação de forma direta de entidades governamentais em seus diferentes níveis. Este trabalho procurou apresentar, através de revisões bibliográficas, uma análise sobre as diferentes esferas no tangente aos modelos de gestão na administração pública, embasando os modelos de gestão gerencial, burocrático e patrimonialista. Apresenta-se como enfoque da pesquisa, o saneamento básico do Estado do Rio Grande do Sul e o modelo de governança adotado pela Companhia Rio Grandense de Saneamento. A pesquisa é baseada em um reconhecimento de forma abrangente das questões estruturais administrativas da referida Companhia, buscando assim, entender quais dos modelos de administração pública são exercidos em sua rotina. Verificou-se na presente pesquisa, que, quanto ao tipo de governança adotado na organização estudada, há a predominância dos estilos de governança burocrático e gerencial, mas ainda identificou-se em situações citadas, a ainda presença do modelo de governança patrimonialista. Conclui-se que a análise se mostrou possível, pois foi notável observar os três diferentes modelos de administração pública dentro da Companhia estudada, cada qual com a sua particularidade dentro da organização. Ao final do estudo, notou-se que o grande desafio da governança corporativa da Companhia Rio Grandense de Saneamento é buscar uma forma de minimizar a interferência governamental.

Palavras-chave: *Administração Pública. Saneamento Básico. Patrimonialismo. Gerencialismo. burocrático.*

ABSTRACT

Basic Sanitation and the models to better manage it, has become, with greater intensity in recent years, a central theme in administrative debates and public policies. And the sanitation area in Brazil is characterized by the direct action of government entities at different levels. This work sought to present, through bibliographic reviews, an analysis of the different spheres in terms of management models in public administration, basing the managerial, bureaucratic and patrimonial management models. It is presented as a research focus, the basic sanitation of the State of Rio Grande do Sul and the governance model adopted by Companhia Rio Grandense de Saneamento. The survey is based on a comprehensive recognition of the administrative structural issues of the aforementioned Company, thus seeking to understand which public administration models are exercised in its routine. It was verified in this research that, regarding the type of governance adopted in the studied organization, there is a predominance of bureaucratic and managerial governance styles, but the presence of the patrimonial governance model was still identified in the aforementioned situations. It is concluded that the analysis proved to be possible, as it was remarkable to observe the three different models of public

administration within the studied Company, each with its own particularity within the organization. At the end of the study, it was noted that the great challenge of the corporate governance of Companhia Rio Grandense de Saneamento is to seek a way to minimize government interference.

Keywords: Public Administration. Basic Sanitation. Patrimonialis., Management. bureaucratic.

1 INTRODUÇÃO

Como a própria alcunha do termo já evidencia, Saneamento Básico é a infraestrutura básica com a intenção de que a população tenha o mínimo e essencial grau de qualidade de vida. Ademais, essa infraestrutura, é de fato primordial para que ocorra o desenvolvimento social e econômico de uma nação bem como de sua região. Averigua-se assim, que de fato é íntima a relação existente entre saneamento básico, meio ambiente e saúde pública, e esses fatores entrelaçados, se, ausentados de gestões eficientes e sustentáveis, podem representar um crítico retrocesso ao desenvolvimento social, econômico de uma nação, bem como ocasionar lesivos problemas de nível socioambiental a mesma. É culturalmente sabido, que a começar pelos primórdios da humanidade, a prosperidade de grande parte das civilizações, foi originário de arredores de pequenos e de grandes mananciais de água, isto posto, vem a observação que além da vitalidade da importância da água para a sobrevivência humana, ela também serve como referência, como um rumo para a progressão da humanidade, um marco que a partir do mesmo, a totalidade na proximidade passa a se desenvolver. E o que até então acreditava-se ser um bem infindável e público, de acesso a todos, passou a pertencer a um outro cenário, tanto no quesito qualidade e quantidade, como e principalmente, o precioso recurso água, está sendo visto como um objeto de lucratividade e rentabilidade, e o que até então era público, está se tornando um benefício sob detenção de poucos controladores.

Proporcional as discussões sobre a importância de gestão de recursos hídricos, dá-se o destaque ao tema gestão, constatando a importância de o centralizar nos debates, uma vez que, todo investimento técnico fica lesado quando não se tem um bom planejamento estratégico e uma boa gestão de seus recursos.

E a medida como vemos aumentar o desenvolvimento econômico e tecnológico do nosso País, vemos conseqüentemente aumentar a pressão sobre os nossos recursos hídricos, e, desde que foi escavado o primeiro poço de captação de água no Brasil, segundo Lagos Bustos(2003) no ano de 1561 para então abastecer a cidade do Rio de Janeiro, o Brasil vem apresentando avanços e novas modelos de executar o gerenciamento do saneamento básico e

sua relação com os recursos hídricos. Avanços esses, de maneira lenta, visto sua capacidade de progressão. A lentidão no desenvolvimento da universalização do Saneamento Básico, ocorre devido a fatores como deficientes gestões das companhias de saneamento, bem como uma falta de planejamento estratégico e regalias políticas, são fatores que imperam para que o desenvolvimento desejado não tenha sido atingido. E, nota-se que ainda a muito no que se trabalhar e assim melhorar, afinal, segundo divulgação do Ranking do Saneamento Básico, do Instituto Trata Brasil, no ano de 2021 o número da população brasileira que ainda não tem acesso a água potável (mínimo para falarmos em questões de saneamento) gira em torno de 35 milhões. Já quando falamos em coleta de esgoto, os dados nos mostram que esse número aumenta para em torno de 100 milhões de brasileiros sem acesso. E a sinopse de má gestão, vem exemplificado em dados fornecidos pelo Instituto Trata Brasil, onde é mostrado que para cada 100 litros de água tratada, 37% não são consumidos, ou seja, são considerados perdas, ocasionadas em sua grande parte por erros na gestão. Vale salientar que a Lei Nº 11.445/2007, conhecida como a Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico (LDNSB), afirma que o acesso ao saneamento básico deve ser universal, e que, desde o ano de 2015, através da Agenda 2030 de desenvolvimento sustentável da ONU (Organizações das Nações Unidas), foi reafirmado a magnitude do Saneamento Básico, onde tal tema, ganhou de maneira específica um ODS (Objetivo de Desenvolvimento Sustentável), o ODS 6, cujo enunciado visa assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos e todas. Dá-se no próprio enunciado, a valia para a gestão.

Para evidenciar a magnitude de gerenciar esse inestimável recurso hídrico, durante a *Conferência Internacional sobre Água e Desenvolvimento*, realizada em 1992, em Dublin, na Irlanda, princípios para sustentabilidade e conservação para gerações futuras foram estabelecidos, destaco dois, a saber:

- a) O desenvolvimento e a administração da água devem ser baseados em uma abordagem participativa, envolvendo os usuários, planejadores e elaboradores de políticas públicas, em todos os níveis;
- b) A água tem valor econômico em todos os seus usos e deve ser reconhecida como um bem econômico.

Como na grande parte de evoluções e mudanças, problemas surgiram ao longo dos anos, e para a minimização desses, foram concebidas diretrizes de implementação e infraestruturas para o saneamento básico. Hoje, o que norteia a condução das políticas públicas para o setor é o novo PLANSAB (Plano Nacional de Saneamento Básico), plano recente pois foi previsto na Lei de Diretrizes 1.445/07 no ano de 2013, e que prevê o quase desaparecimento dos recursos

não onerosos para investimentos, devido a frágil situação fiscal da grande parte dos entes públicos, seja no nível federal, estadual ou municipal. Para efeitos de monitoramento e estabelecer que sejam cumpridas essas leis e diretrizes, existem dois órgãos a citar. O primeiro órgão, é a ANA (Agência Nacional Águas) que fica responsável pelo gerenciamento (supervisionar, controlar e avaliar) de recursos hídricos e por consequente temos o SNIS (Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento) que pode ser considerado o maior e mais importante sistema de informação sobre o saneamento no país, possuindo em sua base de dados, informações essenciais quanto ao Saneamento Brasileiro.

A intenção do presente trabalho é apresentar as relevantes conceituações sobre o gerenciamento do saneamento básico no Brasil, externando os modelos de gestões nas esferas públicas, dando como enfoque principal da pesquisa, o modelo de governança do Saneamento Básico do Estado do Rio Grande do Sul, onde se tem como principal poder concedente e responsável pela gestão do fornecimento de água a Companhia Rio Grandense de Saneamento (CORSAN), organização objeto desse estudo. Apresenta-se assim em um primeiro momento, um cenário de quais são as legais competências para o gerir sobre a água, destacando a importância da política pública de saneamento para a qualidade de vida da população. Subsequente, o contexto discorrido é sobre a administração pública e seus três modelos de gestão, a gestão Patrimonialista, burocrática e a gestão gerencial. Já em um terceiro ponto discorre-se sobre o modelo de governança corporativa que é adotado pela Companhia RioGrandense de Saneamento e quais os pontos entrelaçados da governança da CORSAN com os modelos de administração pública apresentados na pesquisa. Adenda-se que embora a exploração do saneamento básico seja uma concessão pública, historicamente protagonizada e executada por organizações estatais, tem-se aberto espaço a operadores privados, como é o caso dos municípios de Uruguaiana e São Gabriel, no Rio Grande do Sul. A notória dessemelhança entre público e privado, é que enquanto o público tem como visão um fim social pela disponibilidade do serviço, entes privados visam a lucratividade obtida por essa prestação de serviço. Carvalho (2010) cita que ao promover uma equiparação entre a privatização dos recursos hídricos e a privatização dos serviços públicos de saneamento básico, tentamos demonstrar que caminhamos para uma conjuntura em que até água, como recurso, será comercializada e as multinacionais deixarão as populações mais pobres perecerem sedentas.

Diante do que foi exposto, tem-se que este estudo tem como premissa responder ao seguinte questionamento: como se apresentam os modelos de administração pública na organização estudada?

Para responder a tal questionamento, foram elencados objetivos a este presente estudo. Como objetivo geral, o mesmo busca analisar de qual modo os modelos de administração pública são identificados na organização estudada e para atender a este objetivo geral, foram detalhados objetivos específicos, os quais são: identificar e analisar a presença de características de gestão patrimonialista; identificar e analisar a presença de características de gestão burocrática; identificar e analisar a presença de características de gestão gerencial; identificar e analisar a presença de características de outros modelos de gestão.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 CENÁRIO DO SANEAMENTO BÁSICO

O saneamento básico consiste em um conjunto de procedimentos que visam à manutenção da higiene e da saúde públicas, sendo importante instrumento para a garantia da higidez do meio ambiente (NOHARA, 2018)

De acordo com o relatório recente da Organização das Nações Unidas (ONU), em todo o globo, existem aproximadamente 4,2 bilhões de pessoas que ainda não possuem acesso ao serviço de saneamento básico, o que representa por volta de metade da população global. E, para as Nações Unidas, a solução para o problema somente oriunda de vontade política para tomar ação e enfrentar com gestão a crise global do saneamento. Com positividade, vem se alterando o cenário desde o ano de 2015, onde adotou-se a Agenda 2030, que indica dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, aos quais um dos objetivos trata especificamente sobre universalização e gestão do saneamento. O ODS 6 tem vital importância no Brasil, seja como fator de indução de ações e políticas de acesso à água, seja como orientador da promoção da saúde e qualidade de vida (SANTOS, KUWAJIMA, 2019).

No Brasil, foi em meados dos anos 1940, que surge a comercialização dos serviços de saneamento, formando assim autarquias e mecanismos de financiamento para o abastecimento de água, com influência da hoje denominada Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) (COSTA, 1994). Isto posto, foi no ano de 1971 que institui-se o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), onde o Banco Nacional de Habitação fazia a gestão do plano, e aplicava recursos próprios e também do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço em operações de financiamento nas Companhias Estaduais de Saneamento básico criadas à época. Naquela época, a situação do abastecimento de água caracterizava-se pela falta de sistema de planejamento (PIRES, 1997). Mas, foi no ano de 1986 que sem hesitar, devido a uma crise econômica, e tentativas de

insucesso para ajustar o plano, o PLANASA foi extinguido. A grande falha da PLANASA foi o tratamento igualitário e centralizador dado a todo país, esquecendo que cada região geográfica possui suas particularidades. (REZENDE, 2005). A partir daí, são verificáveis três tendências distintas no que tange à titularidade da política pública: a estadualista, a municipalista e a privatista, sendo que esta última aposta no repasse para o setor privado da execução dos programas previstos. (NOHARA, 2018).

Atualmente, o marco regulatório que rege e fixa as diretrizes do saneamento básico é a Lei nº. 11.445 de 05 de Janeiro de 2007. Conhecida como Lei Nacional do Saneamento Básico (LSNB). Parafraçando Melo & Nahum, a lei rompe com o modelo “Planasiana” que obrigava os Municípios a concederem os serviços de água e esgoto ao Estado por meio de empresas estaduais. Acentuo que a LSNB não reserva a competência exclusiva de gerir o serviço nessa área, nem aos Estados, aos municípios e nem a órgãos da iniciativa Privada. Para (NOHARA, 2017) o fato referido toma contornos peculiares em decorrência da intensificação da adoção do modelo gerencial na área de saneamento. Ponto positivo da Lei, é o fato da mesma não definir o titular da prestação de serviço, mas sim, em seu Capítulo II, regulamentar o exercício da titularidade.

No Estado do Rio Grande do Sul, com o desenvolvimento ocorrendo de maneira significativa, foi significativa também a demanda por saneamento básico e responsabilidades do Sistema, obrigou-se o Estado, em 1966, oficialmente instalar a empresa estatal CORSAN (Companhia Rio Grandense De Saneamento), empresa que atua junto à maior parte dos municípios do Estado através de contratos ou concessões, para a prestação dos Serviços de abastecimento de água e coleta e tratamento de Esgotos (HEIDRICH, 2014).

A Companhia Riograndense de Saneamento, é uma sociedade de economia mista e de capital aberto, que é regida pela Lei das Sociedades por Ações, constituída com base na Lei nº 5.167, de 21 de dezembro de 1965, regulamentada pelo Decreto nº 17.788, de 04 de fevereiro de 1966, e alterada pela Lei nº 13.435, de 05 de abril de 2010, e pela Lei nº 14.833, de 04 de janeiro de 2016. Foi no ano de 1966, mais precisamente na data de 28 de março, que a Companhia passou a operar de forma efetiva. Atualmente, o poder acionista majoritário e controlador da estatal, é o Estado do Rio Grande do Sul, que detém 99,99% do seu capital social, estando assim, a Companhia como vinculada à Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura. Como objetivo da criação da companhia, o governo do Estado tinha como visão realizar a construção, bem como a operação, a exploração mercantil e a ampliação de instalações dos serviços públicos de fornecimento de água potável e coleta de esgotos sanitários.

Em níveis estaduais, destaca-se a Lei Estadual nº 10.350/1994, que institui o Sistema Estadual de Recursos Hídricos, e a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, promulgada em 1989, a qual em seu artigo 248 prevê que

Art. 248. O estado e os Municípios, de forma integrada ao Sistema Único de Saúde, Formularão a política e o planejamento da execução das ações de saneamento básico, respeitadas as diretrizes estaduais quanto ao meio ambiente, recursos hídricos e desenvolvimento urbano.

Segundo (SANTOS, KUWAJIMA, 2019) no que diz respeito à prática na gestão e governança da água, o Brasil convive com dificuldades para garantir os usos sustentáveis em suas diversas regiões geográficas, mesmo contando com um conjunto de leis e políticas públicas. Para (BARROS FILHO, BOJUNGA, 2005) pontos comuns mostram que a gestão do saneamento é inexistente ou insuficiente ou ineficiente. Já segundo a Pesquisa A Falta que o Saneamento Faz, do Instituto Terra Brasil e realizada pelo Centro de Políticas Sociais Getúlio Vargas, revela que se mantidos os investimentos atuais no setor de saneamento, o Brasil atinge a meta estabelecida pela ONU sobre a universalização do saneamento, com aproximados dez anos de atraso.

Atualmente, segundo informações disponibilizadas no site da Agência Nacional de águas, é através de políticas públicas de saneamento e o afrouxe das regras de acesso do setor privado, que o setor de saneamento tem recebido atenção e incremento de investimentos tanto do setor privado, que foi viabilizado pelas parcerias público-privadas (PPPs) e recursos próprios, quanto do setor público. Só a gestão estratégica no saneamento poderá resolver a má distribuição da água; água de qualidade na medida certa. Independente do público ou privado, a gestão precisa ser regulada pela sociedade, esta sim, responsável pelo bem. (BARBOSA, 2012). Para Melo (2017), a estratégia é um elemento central para todos os sistemas de gestão. Ao ponto de vista de Carvalho (2010) é plenamente possível conceber a água como bem público e, simultaneamente, atribuir um valor econômico aos serviços de saneamento básico e às infraestruturas que os compõem.

2.2 MODELOS DE GESTÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Em suma, historicamente, três modos diferentes de administração pública podem ser listados: administração patrimonialista, burocrática e gerencial. A gestão pública burocrática

surgiu basicamente com o surgimento dos países livres, tentando romper com o modelo patrimonialista anterior porque separava os interesses pessoais dos detentores do poder dos instrumentos fornecidos pelo poder público para garantir sua satisfação. Tem como objetivo proteger a sociedade do poder arbitrário do soberano. No modelo administrativo burocrático, foram adotadas uma série de medidas cujo objetivo é a defesa do patrimônio público, e não do período patrimonialista anterior, cuja principal característica é a confusão entre o bem público, o Estado e a propriedade privada do titular (MOTTA, 2007).

O modelo burocrático enfatiza o aspecto formal, controla o processo de tomada de decisão e estabelece uma hierarquia funcional estrita baseada nos princípios da especialização e do formalismo. Os procedimentos formais são realizados por funcionários profissionais, com competências fixas e controlados por níveis. A profissionalização do funcionário burocrático, ao assumir cargos técnicos por conta de sua habilidade, foi comprovada no processo seletivo. O exercício de cargo público torna-se uma profissão e sua remuneração é previamente conhecida dos indivíduos e da sociedade (CARVALHO FILHO, 2012).

Na administração burocrática, não há controle ou resultado a princípio, porque a questão é tornar a administração pública impessoal. Essas metas só apareceram com o surgimento da administração gerencial. O texto constitucional de 1988 continha muitas cláusulas que reviam as características do modelo burocrático em sua língua original, enfatizando o controle entre poderes, instituindo tribunais de contas, estabelecendo o princípio da gestão do desempenho administrativo, e estipulando claramente o sistema de proteção remuneratória e previdenciária do público (PAULA, 2005).

Em suma, legitimidade, impessoalidade, moralidade e abertura são os princípios da gestão pública. Além disso, nos termos do inciso II da constituição, as nomeações para cargos ou empregos públicos estão sujeitas a aprovação prévia em concurso público ou provas e títulos, com exceção das nomeações para cargos de comissão divulgados nas leis de nomeações livres e dispensas. O texto constitucional estipula que os salários e subsídios dos servidores públicos só podem ser fixados ou alterados por leis específicas, seguir a iniciativa privada em cada caso, e garantir que uma revisão abrangente seja realizada todos os anos, sempre na mesma data, sem índices diferenciadores (DI PIETRO, 2012).

A Constituição Federal que estipula que os administradores não podem usar as máquinas públicas para se promoverem. Os comportamentos, planos, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos devem ter características educacionais, informativas ou de orientação social, não devendo incluir nomes, símbolos ou imagens que representem características de promoção pessoal das autoridades ou servidores públicos. No modelo burocrático, o princípio da

legalidade tem maior relevância para a questão do exercício do controle sobre a atuação do agente e do próprio Estado, pois ele só pode atuar no âmbito prescrito pela lei, considerando o princípio da legalidade estrita para o administrador (ANDION, 2012).

Com a mudança para um modelo de administração pública baseado na gestão, o estado não mais produz principalmente bens e serviços, mas ajusta a economia e a sociedade em aspectos econômicos e outras questões sociais relacionadas, onde o foco mudou e o controle dos resultados esperados mudou, enfraquecendo o estrito controle processual do período anterior (MOTTA, 2007).

A partir do momento em que o modelo mudou de um estado social para um estado de supervisão, o departamento administrativo passou a lidar com as funções de gestão, gestão de ativos e tarefas do estado. A ênfase mudou do princípio da legalidade, do controle processual, para a ênfase no controle dos resultados administrativos, a fim de atingir objetivos e usar os recursos públicos de forma eficaz, reduzir custos e buscar o emprego eficaz dos recursos públicos. Assim, foi possível melhorar a qualidade dos serviços prestados pelo estado, proporcionando à administração pública atingir seus objetivos com a eficiência necessária (PAULA, 2005).

As principais características do modelo de burocracia da revisão administrativa da administração pública, a saber, estrutura rígida, hierarquia, subordinação e controle processual, passam a direcionar as ações para o controle dos resultados esperados. Nesse contexto, o modelo de gestão enfatiza o princípio da eficiência, que só pode ser concebido em estreita relação com o princípio da legalidade, pois a busca pela eficiência nunca será demorada (ANDION, 2012).

Portanto, é importante considerar que a natureza da eficiência como norma constitucional não será capaz de compreender a natureza do neoliberalismo que permeou os esforços de reforma. A eficiência como puro símbolo ou valor ideológico não deve ser confundida com suas normas jurídicas. Dentre as diversas modalidades de atuação da administração pública gerencial, destacam-se as parcerias com a sociedade civil e maior autonomia dos órgãos administrativos. A eficiência da administração pública, a necessidade de redução de custos e de melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados, tendo os cidadãos como beneficiários, passou a ser o objetivo do país e a essência da sua atividade (CARVALHO FILHO, 2012).

A gestão da administração pública deve ser capaz de envolver mais agentes privados e organizações da sociedade civil e deslocar o foco dos procedimentos para os resultados fins. Essas entidades agora são chamadas de terceiro setor, e também podem ser chamadas de

entidades paraestatais, porque estão em paridade com o estado. Os teóricos da reforma do Estado classificam essas entidades no que chamam de terceiro setor, que é um setor composto por entidades públicas e sem fins lucrativos da sociedade civil; o terceiro setor coexiste com o primeiro setor (ou seja, o estado) e o segundo setor (ou seja, o mercado) (DI PIETRO, 2012).

Na realidade, o terceiro setor caracteriza-se por atividades que proporcionam benefícios públicos, de iniciativa privada e não rentáveis, é justamente por causa dos benefícios públicos da atividade que, em muitos casos, tem recebido ajuda do Estado em suas atividades de desenvolvimento. Para exercerem suas atividades, elas devem atender aos requisitos específicos estabelecidos pela lei, que variam de situação para situação. Uma vez que os requisitos sejam atendidos, a entidade receberá títulos como utilidade pública, certificação para fins filantrópicos, qualificações de organização social, etc. (ANDION, 2012).

A combinação da ampliação da participação democrática e da gestão é um dos meios de defesa da gestão pública. Portanto, a administração pública deve enfatizar os resultados e se opor à ideologia formalista e ao rigor técnico burocrático tradicional. Como o Brasil adotou o modelo de Estado governante, isso basicamente aconteceu com o surgimento de emendas constitucionais. Com isso, tornou-se importante a participação de entidades não governamentais na implementação de políticas públicas. A prestação de serviços públicos não exclusivos do Estado, ou seja, serviços públicos incompatíveis com as características do poder estatal, como o poder de polícia, ganhou um novo modelo. Trata-se de estabelecer parcerias com o terceiro setor para a prestação de serviços como saúde, educação, pesquisa científica e desenvolvimento (PAULA, 2005).

A prestação de serviços públicos por meio de agentes não estatais, atuando de forma menos rigorosa e sujeita ao controle do Estado sobre os resultados, é a aplicação prática do princípio da eficiência. Essa mudança é, na verdade, para melhorar a qualidade da prestação de serviços públicos sociais, mas devido à crise de financiamento, o estado de bem-estar social entrou em colapso. O primeiro grande passo para mudar o desempenho do estado como prestador de serviços foi o plano de privatização do estado em 1997 (MOTTA, 2007).

Portanto, através do plano de privatizações, em princípio, tarefas de produção mais eficientes são transferidas para o setor privado. Além disso, por meio de programas de propaganda, a produção de serviços estatais competitivos ou não exclusivos será transferida para o setor público não estatal, e será estabelecido um sistema de parceria entre o Estado e a sociedade para financiamento e controle. O estado continuará a promover e subsidiar os serviços básicos e se empenhará em fortalecer as funções de supervisão e coordenação do estado (DI PIETRO, 2012).

No sentido de entidade paralela ao Estado, para além dos serviços sociais autónomos, também podem ser hoje incluídas entidades de apoio (nomeadamente fundações, associações e cooperativas), as chamadas organizações sociais e organizações da sociedade civil de interesse público. Todas essas entidades têm as mesmas características: são entidades privadas, em certo sentido, são constituídas por indivíduos, prestam serviços que não são exclusivos do Estado, mas cooperam com o Estado, recebem algum tipo de recompensa do governo (CARVALHO FILHO, 2012).

Portanto, estão sob o controle da administração pública e do Tribunal de Contas. Seu sistema jurídico é principalmente de direito privado, mas é parcialmente enfraquecido pelas normas de direito público. Fazem parte do terceiro setor porque não são totalmente classificadas como entidades privadas, nem fazem direta ou indiretamente parte da administração pública. Eles pertencem às chamadas organizações não governamentais (ONG's). Todas essas entidades se enquadram no termo entidade paraestatal (MOTTA, 2007).

3 METODOLOGIA

Com a mudança de uma sociedade senhoril para uma sociedade democrática, mudaram também os modelos de gestão, passando da patrimonial à gerencial. Para entendimento destas práticas dentro da administração dos serviços de saneamento básico do estado do Rio Grande do Sul, foi feita uma análise nas questões estruturais da Administração Pública do sistema no referido estado, buscando entender quais dos modelos o sistema de gestão do saneamento básico praticado em suas rotinas estruturais e administrativas.

Para a consolidação dos objetivos propostos para este estudo, foi utilizada a pesquisa exploratória como ferramenta direcionadora dos procedimentos metodológicos. Segundo a visão de Zikmund (2010), uma pesquisa exploratória possibilita um diagnóstico do contexto que proporciona a descoberta de novas alternativas ou ideias. Portanto, o autor enfatiza que esse tipo de pesquisa possui uma grande importância devido ao fato de que, por mais que o pesquisador já possua conhecimentos prévios acerca do problema em questão, a pesquisa exploratória permite que alternativas que até eram desconhecidas do autor possam ser identificadas e incorporadas ao problema.

A abordagem que foi dada para esta pesquisa é a qualitativa, onde de acordo com Triviños (2009) a pesquisa qualitativa possibilita:

[...] uma espécie de representatividade do grupo maior dos sujeitos que participarão no estudo. Porém, não é, em geral, a preocupação dela a quantificação da amostragem. E, ao invés da aleatoriedade, decide intencionalmente, considerando uma série de condições (sujeitos que sejam essenciais, segundo o ponto de vista do investigador, para o esclarecimento do assunto em foco; facilidade para se encontrar com as pessoas; tempo do indivíduo para as entrevistas, etc.) (TRIVIÑOS, 2009, p.132).

Quanto ao procedimento técnico, tem-se que este estudo se apresenta como pesquisa bibliográfica, onde de acordo com Gil (2017):

A pesquisa bibliográfica é elaborada com base em material já publicado. Tradicionalmente, esta modalidade de pesquisa inclui material impresso, como livros, revistas, jornais, teses, dissertações e anais de eventos científicos. Todavia, em virtude da disseminação de novos formatos de informação, estas pesquisas passaram a incluir outros tipos de fontes, como discos, fitas magnéticas, CDs, bem como o material disponibilizado pela internet (GIL, 2017, p.29).

Dentro das variáveis a serem trabalhadas para a consolidação dos objetivos deste estudo, tem-se que se resumem naquelas mencionadas nos objetivos do trabalho, a saber: gestão patrimonialista, gestão burocrática e gestão gerencial. As especificações de cada variável, conforme a abordagem feita na fundamentação teórica, foram as bases para a identificação dos modelos de gestão adotados pela gestão do saneamento básico do estado do Rio Grande do Sul. Para mensurar tais variáveis dentro do estudo aqui proposto, foi realizada uma coleta de dados. Tal coleta de dados, foi diferenciada em dois momentos. Em um primeiro momento, a coleta de dados foi do tipo primário, onde os dados foram obtidos através da técnica de observação participante direta. A técnica de observação participante, consiste na inserção do pesquisador no interior do grupo observado, tornando-se parte dele, interagindo por longos períodos com os sujeitos, buscando partilhar o seu cotidiano para sentir o que significa estar naquela situação (VAN MAANEN, 1979). A observação participante foi possível de ser executada adentrando ao fato de o pesquisador ser colaborador da organização estudada a datar do ano de 2013, atuando em cidades distintas do norte gaúcho, possibilitando assim com que o mesmo, observasse em diferentes situações e colocações, os modelos de gestão presentes que fossem

notáveis. Em um segundo momento, a coleta de dados foi do tipo secundária, de acordo com as características do tipo de pesquisa anteriormente definido, que é o de pesquisa bibliográfica.

Os dados analisados foram coletados na literatura atualmente existente, onde foram consultados livros, publicações acadêmicas, revistas, sites de periódicos, sites renomados que abordam o objeto deste estudo e demais fontes que se fizerem necessárias durante as pesquisas, desde que as mesmas atendam aos padrões de integridade necessários para a qualidade das informações.

O tratamento de dados buscou evidenciar as informações dentro dos materiais pesquisados, buscando significados que sejam mais profundos do que aqueles que aparentemente eles exibem. Segundo Bardin (1977), essa análise pode ser classificada como:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando a obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo de mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens (BARDIN, 1977, p. 42).

Vale lembrar que as referências bibliográficas, quando utilizadas como fontes secundárias, pode determinar uma coleta de informações que está sujeita ao erro, o que conseqüentemente pode acarretar numa propagação dos mesmos para outros leitores. Diante desse contexto, Gil (2017) propõe a seguinte ação para minimizar essa possibilidade:

Para reduzir essa possibilidade, convém aos pesquisadores assegurarem-se das condições em que os dados foram obtidos, analisar em profundidade cada informação para descobrir possíveis incoerências ou contradições e utilizar fontes diversas, cotejando-as cuidadosamente” (GIL, 2017, p. 30).

Esta proposta de pesquisa apresenta como limitações a integridade das fontes de informação consultadas, a defasagem dos conhecimentos pesquisados em relação às inovações já em vigor e dados processos de forma incorreta.

4 RESULTADOS

4.1 A GOVERNANÇA CORPORATIVA ADOTADA PELA CORSAN

A Companhia Riograndense de Saneamento - CORSAN, com sede em Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul, é uma sociedade anônima controlada pelo governo estadual do Rio Grande do Sul. Como já citado anteriormente, foi fundada em 28 de março de 1966, com base na Lei Estadual 5.167 / 1965 - RS, cujo poder controlador a participação é do estado do Rio Grande do Sul.

A CORSAN tem como por intuito, a realização de estudos, projetos, construções, operações, exploração e expansão dos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário nos municípios que são atendidos pela Companhia. A Companhia atua em 317 municípios gaúchos, com atualmente 5.681 empregados, proporcionando acesso a água potável e esgotamento sanitário para 96,7% e 16,3% da população das áreas urbanas dos municípios por ela atendidos, respectivamente. Portanto, em tempos atuais, abrange cerca de seis milhões de pessoas residentes no Estado do Rio Grande do Sul.

A CORSAN também trata os efluentes industriais e resíduos sólidos do III Pólo Petroquímico, complexo petroquímico localizado em Triunfo (RS), e os efluentes industriais produzidos pelo Complexo Industrial Automotivo de Gravataí (CIAG), complexo automotivo industrial da General Motors localizado em Gravataí (RS).

A CORSAN foi criada na década de 1960 com o desafio de levar água potável à população do Rio Grande do Sul, missão que até então cabia a todas as empresas de saneamento da época. Desde então, muito foi feito para que a universalização do abastecimento de água seja uma realidade para grande parte das concessionárias do setor. Por outro lado, para garantir a quantidade e a qualidade da matéria-prima, tornou-se evidente que o caminho a percorrer passaria necessariamente pela atenção à água do início ao fim do seu ciclo.

Ao longo dos anos e com os seus devidos avanços, o reconhecimento dessa necessidade se traduziu em um novo e custoso desafio: a universalização do esgoto. Manter o abastecimento de água confiável, já tendo alcançado o acesso universal em sua área de atuação, e conseguir o acesso universal ao esgoto - este binômio tem atualmente norteado os investimentos da CORSAN em todo o capital empregado na condução de seus negócios.

Como missão, a empresa visa a prestação de serviços de saneamento básico de primeira linha nos segmentos e na área em que atua, cumprindo seu papel social, ambiental e econômico, criando valor para seus públicos de relacionamento. Como valores, a empresa estatal pontua os seguintes: respeito pelas pessoas, saúde e segurança vêm em primeiro lugar, foco no cliente, orientação do resultado, responsabilidade ambiental, social e corporativa e profissionalismo.

A Estrutura de Governança da CORSAN é o sistema de princípios e diretrizes que fundamentam as atividades da Empresa, englobando os princípios essenciais de Governança Corporativa: transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa. Esses princípios são propagados pela CORSAN por meio da disseminação da cultura de governança corporativa da empresa; zelar pelo cumprimento das normas e regulamentos, visando a aderência às políticas institucionais; alinhar a estrutura de controles internos aos riscos e garantir que as decisões tomadas nos diversos níveis da Companhia sejam cumpridas e alinhadas aos seus objetivos estratégicos.

Em 2020, os princípios e práticas de governança corporativa foram adotados e aprimorados pela CORSAN, fatores que contribuíram para divulgar e fortalecer a transparência da gestão. O marco normativo foi atualizado, por meio da revisão e criação de políticas e códigos institucionais. Com o objetivo de fortalecer os processos de governança, foi criado o Departamento de Governança Corporativa (SGC) para assessorar e apoiar a alta administração e demais órgãos institucionais da Companhia. Além disso, foi fortalecida a Superintendência de Governança Corporativa, Gestão de Riscos e Compliance, com o objetivo de realizar uma revisão completa das políticas e mecanismos corporativos voltados para esses temas. Também foi criado o Comitê Executivo de Riscos - CER, responsável pela implantação, execução e monitoramento dos planos de ação para mitigação dos principais riscos corporativos.

A ética e a transparência fazem parte dos valores corporativos da CORSAN. Assim, a prioridade é atuar sempre pautado pela tríade: ética, integridade e transparência. Em 2020, foi lançado o CORSAN Íntegra, programa de integridade da Empresa, que contempla um conjunto de mecanismos e procedimentos internos utilizados para prevenir, detectar e combater a corrupção e a fraude, de acordo com: Lei Federal nº 12.846 / 2013, Lei Estadual nº 15.228 / 2019 e Decreto Estadual nº 55.631 / 2020.

O CORSAN Íntegra tem como objetivo orientar os colaboradores da empresa a agirem de forma a garantir o cumprimento das leis, regulamentos e instrumentos organizacionais, preservando o patrimônio, a imagem, a integridade e os demais valores éticos da Empresa. Os principais instrumentos que compõem o programa são:

- Código de Ética e Conduta: revisado em 2020, o Código de Ética e Conduta é baseado nos valores corporativos da CORSAN e busca contemplar as especificidades da Companhia, apresentando princípios, valores éticos e compromissos a serem observados por acionistas, administradores, colaboradores (aprendizes, estagiários, funcionários, diretores e membros de comitês) e parceiros de negócios.

- Políticas de integridade: Política de Integridade e Conformidade; Política Anticorrupção; Política de contratação de terceiros; Política de Prevenção à Lavagem de Dinheiro; Política de prevenção de assédio; política de brindes e brindes; Política de Patrocínio.
- Canal de Denúncias: utilizado pelo público interno e externo para denunciar possíveis irregularidades e condutas que possam violar o CORSAN Íntegra.
- Diligência de Integridade: o estabelecimento de relacionamentos com terceiros deve ser precedido de diligências adequadas ao perfil dos diferentes stakeholders da CORSAN. Dessa forma, é possível avaliar previamente as entidades pesquisadas com a sociedade, verificando se não há situações que impeçam o relacionamento.
- Sanções: as infrações disciplinares cometidas por funcionários podem gerar sanções, notadamente as previstas no Regulamento Disciplinar da Corsan, além das legais aplicáveis.

A CORSAN otimiza continuamente a sua Governança Corporativa, aprimorando seus mecanismos de gestão de riscos e o envolvimento das partes interessadas em ações de integridade alinhadas com a estratégia de negócios. No final de 2020, a empresa participou do Pacto Empresarial pela Integridade e Contra a Corrupção, do Instituto Ethos, requisito para a obtenção do selo Empresa Limpa. O selo está vinculado ao Programa Pró-Ética, da Controladoria-Geral da União (CGU), que valoriza as empresas comprometidas com a integridade.

A matriz de riscos corporativos da CORSAN, revisada anualmente pelo Conselho de Administração da empresa, foi atualizada em 2020: as nomenclaturas de alguns riscos foram reajustadas e a probabilidade e o impacto de todos os itens foram reavaliados. A Política e o Manual de Gestão de Riscos e Controles Internos também foram atualizados, com base na norma ABNT NBR e ISO 31000: 2018, melhores práticas de governança corporativa.

Ainda em 2020, foi criado o Comitê Executivo de Riscos (CER), equipe multidisciplinar que tem como objetivo apoiar a alta administração e a área de gestão de riscos na realização de ações de mapeamento, tratamento e monitoramento de riscos corporativos, análise e monitoramento de controles internos, com o objetivo de mitigar os riscos existentes, especialmente aqueles com maior probabilidade e impacto. O comitê também trabalha para promover a disseminação da cultura de gestão de riscos em todas as áreas estratégicas da Empresa.

4.2 O ESTILO DE GOVERNANÇA QUE PODE SER ATRIBUÍDO À CORSAN

Conforme mencionado anteriormente, a CORSAN é uma empresa que possui sólidas políticas de governança corporativa. Portanto, considerando que já possui os mecanismos de governança implantados, é necessário buscar a empresa para consolidar esses planos internos, de forma que se aproxime cada vez mais da transparência esperada pelas partes interessadas. O problema da política de governança já implantada, acaba se concentrando na intervenção do Estado que ocorre em momentos isolados de sua gestão, principalmente por interesses políticos, sendo essa intervenção citada, uma evidencia clara do modelo patrimonialista, o clientelismo. Segundo (FAORO, 2001) O Clientelismo é caracterizado por uma relação pessoal com os clientes. Essa relação é sustentada pelo vínculo de fidelidade pessoal, partidária e de compartenidade para citar apenas algumas dentre outras expressões de proteção política e social. Em contrapartida a essa lealdade são solicitados empregos, recursos políticos e ou financeiros dentre outros e ofertados pelos patrões ou chefes políticos. Essa citação é vista na governança da Organização estudada onde ocorre envolvimento da política dentro da administração da empresa, haja visto que o presidente da Companhia e o primeiro escalão de diretores são escolhidos pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul, cujo qual em sua escolha se adentra em alcunhas de bandeiras e ideologias partidárias, e não por méritos de conquista. Observando pelo ponto de vista institucional, nota-se então que o planejamento estratégico da organização em estudo, conchava-se com as orientações do Governo do Estado, assim, buscando alinhar a estratégia da Companhia com as políticas governamentais do partido governante.

De modo geral, os indicadores que determinam o tipo de governança adotada pela CORSAN estão associados a: privilégios que não atendem às necessidades básicas dos trabalhadores; pela forma como os gestores gerenciam seus setores e interagem com seus funcionários; restringindo a participação dos trabalhadores nas decisões da empresa ou nos setores em que atuam; incapacidade de seguir uma carreira profissional dentro da empresa. Outros indicadores estão associados ao desempenho natural dos trabalhadores em atividades extras; critério de economia; boa convivência e compreensão dos colaboradores em suas funções; qualidade dos artigos e serviços oferecidos; e algumas reclamações de clientes.

Assim, ao se comparar esses dois tipos de indicadores que direcionam na identificação do tipo de governança adotado pela CORSAN podemos estabelecer um entendimento inicial de que ela acaba tendo como predominância dois estilos de governança, sendo eles o burocrático e o gerencial, e alocamos o fato também da organização possuir ainda alguns nuances do

modelo patrimonialista. Quando tratamos do estilo gerencial, podemos observar o mesmo dentro da estrutura de governança corporativa adotada pela empresa. Essa estrutura corporativa acaba garantindo para a empresa feições encontradas na maioria das empresas do setor privado que adotam tal estilo de governança. Assim, seu alinhamento com as mais atualizadas estruturas de gestão adotadas pelas empresas de grande presença no mercado oferece à CORSAN uma característica gerencial.

No entanto, quando percebemos nesses indicadores a adoção de privilégios a pequenos grupos, pouca participação dos funcionários nas decisões da empresa, divisão sistemática do trabalho e do poder, onde cada colaborador ocupa seu cargo tal qual sua atribuição e nada mais, o desempenho no cargo assegurado por um conjunto de regras e normas que ajustam o funcionário as exigências do cargo e da organização, e dentre outros indicadores, podemos perceber claramente um estilo burocrático dentro de seu sistema de governança corporativa. Isso porque, quando estas ocorrências ganham corpo e se fazem constantemente presentes nas atividades da empresa, as mesmas tornam o processo decisório mais difícil ou mesmo não participativo. Assim, para que determinadas decisões possam ser tomadas dentro da empresa, faz-se necessária a atuação de pessoas influentes e que tenham condições de interferir dentro da estrutura que acaba se formando, o que torna o processo altamente burocrático dentro da empresa.

Dentro desta estrutura, pode perceber então que o estilo burocrático acaba se sobressaindo ao gerencial, uma vez que as rotinas do estilo gerencial acabam sendo interrompidas ou mesmo anuladas diante dos eventos burocráticos existentes dentro da estrutura da empresa. Isso acaba confundindo os funcionários que buscam se apoiar na visão gerencial que a CORSAN apresenta ao público em geral.

Consequentemente, os gestores tendem a agir de acordo com suas próprias crenças e valores quando não há uma definição clara das crenças e valores da organização. A ação burocrática dos gestores é o principal fator de influência para a mudança organizacional de gerencial para burocrática, onde esse clima organizacional confuso que é criado acaba envolvendo não apenas os funcionários, mas também os líderes e gestores.

Como se sabe, os líderes são figuras-chave na construção e motivação de climas organizacionais tenazes, pois eles despertam nos indivíduos suas ambições e desejos de alcançar objetivos cada vez maiores. Assim, diante deste choque de realidade que existe entre o estilo gerencial e o burocrático, pode-se dizer que o mesmo, ao atingir seus líderes, acaba como consequência minando a autoestima de seus colaboradores. Isso porque, uma vez que a pouca participação e as dificuldades de empreender dentro da estrutura de governança

corporativa da empresa, o engajamento dos funcionários acaba sendo cada vez menor, pouco participativo, o que por fim alimenta ainda mais a consolidação do estilo burocrático dentro da CORSAN.

Reiterando a exemplificação do estilo burocrático presente na governança da Companhia, o pesquisador, cujo qual faz parte do quadro funcional da organização estudada, a datar de 2013, de forma participativa direta destaca características dos modelos de gestão perceptíveis a um colaborador atuante na Companhia. Expõem-se como exemplo da adoção do modelo burocrático na Companhia, o destaque que o pesquisador dá ao fato de que todos os colaboradores atuais do quadro funcional possuem um endereço eletrônico de e-mail, com domínio próprio, no qual toda e qualquer norma circular, ou comunicado, independente do setor de origem, é repassada através do mesmo. Cita-se por exemplo a circular 01-2021 da Superintendência de Gestão Estratégica de Pessoas, na qual o assunto em questão era sobre a validação Anual do Auxílio Educação. Alinhasse isso, com uma das características do modelo de administração burocrática, cuja qual trata do caráter formal das comunicações, onde para (WEBER, 1985) As regras, decisões e ações administrativas são formuladas e registradas por escrito para proporcionar comprovação e documentação adequadas, bem como assegurar a interpretação unívoca das comunicações.

Ainda enfatizando (WEBER, 1985) “cada cargo inferior deve estar sob o controle e supervisão de um posto superior. Todos os cargos estão dispostos em uma estrutura hierárquica”. De acordo com o pesquisador, a hierarquia de autoridade é vista de forma plena na estrutura organizacional da Companhia Rio Grandense de Saneamento, onde observa-se do ponto de vista da tomada de decisão sobre os negócios da empresa, a gestão hierarquizasse a partir da Assembleia Geral de Acionistas, verticalizando-se nas instâncias do Conselho de Administração e da Diretoria Colegiada. A partir da Diretoria da Presidência, o poder decisório se horizontaliza em seis diretorias (Diretoria administrativa, Diretoria comercial, Diretoria de Inovação e relacionamento, Diretoria financeira, Diretoria de operações e Diretoria de Expansão) ao mesmo tempo autônomas e interdependentes. Já no âmbito executivo, as deliberações das diretorias são conduzidas pelas respectivas superintendências funcionais, cujo propósito é articular as vocações das diferentes regiões do estado (litoral, fronteira oeste, centro, missões, metropolitana, sul, serra, planalto médio, pampa e rio dos Sinos). Dessa configuração regionalizada decorre a interiorização da execução das políticas da empresa. E Todos os atos da gestão convergem para os municípios, onde se situam as Unidades de Saneamento, que são as estruturas locais onde se dá o atendimento presencial aos usuários, bem como a execução de rotinas comerciais e operacionais. Assim sendo, quanto a tomada de decisões, o maior poder

hierárquico é o do Presidente da Companhia, por subseqüência do escalão de diretores, e assim de forma sucessiva até a base da estrutura, cuja qual é os funcionários lotados nas Unidades de saneamento de cada município atendido pela Companhia. Funcionários esses, responsáveis pela operação de estações de tratamento e laboratórios, pela manutenção da infraestrutura, a execução das obras de universalização, bem como, responsáveis pelo relacionamento da estatal com o cliente.

4.3 DIAGNÓSTICO E APRESENTAÇÃO DE SUGESTÕES

O grande desafio da governança corporativa da CORSAN é buscar uma forma de minimizar a interferência governamental. Portanto, espera-se que sugestões relacionadas à independência da empresa estejam presentes nas notas explicativas. Essa maior independência na gestão permitiria que todas as partes interessadas fossem tratados de forma mais equitativa, sem que nenhum deles se beneficiasse em detrimento do outro. No que diz respeito à governança corporativa, a separação entre CORSAN e Estado é fundamental e isso acontecerá por meio da formação de um conselho de administração atuando em nome da empresa como um todo, e não apenas na defesa dos interesses do governo.

Com base nas práticas de governança corporativa sugeridas pelos documentos oficiais de governança da empresa, a empresa deveria ter conselheiros independentes em seu conselho de administração, isso seria feito através da determinação de um determinado número de conselheiros oriundos da iniciativa privada e sem vínculo partidário. Isso também exigiria reformas legais para evitar conflitos de interesses. Para o cumprimento dessas novas diretrizes, seria imprescindível a fiscalização estadual, talvez por meio do Tribunal de Contas do RS, cujo objetivo seria a proteção dos cofres públicos.

É exatamente nesse aspecto da questão da fiscalização das empresas públicas, que podemos perceber um paradoxo: o TCE, por ser excessivamente formal e focado em questões técnicas ou processuais, pode afastar práticas bem-intencionadas dos gestores das empresas, como este tribunal tem a capacidade de impor penalidades severas aos administradores de empresas estatais, como confisco de bens, longa batalha judicial e eventual indenização por perdas. Essas penalidades aplicam-se ao coletivo, ou seja, a toda a diretoria e, portanto, seria possível que um administrador não diretamente envolvido na matéria, sofresse as mesmas punições. Isso acaba afastando e dificultando o recrutamento de executivos de alto escalão.

Provavelmente, existem razões políticas que contribuíram para a omissão da diretoria em relação aos problemas de governança corporativa da CORSAN. Tais problemas despertam

a possibilidade de que a empresa não realiza uma fiscalização rigorosa, pois a investigação de questões relacionadas ao estilo burocrático não beneficiaria aqueles que os colocaram ali. Diretores e gerentes da empresa parecem atuar de forma deliberada e com total autonomia nas decisões tomadas, onde um lado da empresa provavelmente não sabe o que estava acontecendo do outro.

Dessa forma, a CORSAN se beneficiaria muito com a existência de um conselho que contrabalançasse a visão do acionista controlador para que houvesse um debate saudável e que as decisões da empresa fossem bem fundamentadas. Conselheiros independentes poderiam ser incluídos nos principais comitês de assessoramento do conselho e receberiam certos poderes especiais, como acontecia com a criação da nova Diretoria de Governança, Risco e Compliance, essa ação aumentaria a influência dos conselheiros independentes. Essa e as demais alterações propostas neste estudo devem fazer parte do Estatuto Social da empresa, com o objetivo de tornar a alteração mais transparente e demonstrar o comprometimento da empresa.

Resumindo, podemos mostrar que a CORSAN tem dois problemas principais na área de governança devido à presença de um estilo burocrático: o primeiro é não ter um sistema de gestão suficientemente independente e o segundo é um grande problema e não ter estruturas adequadas para se monitorar o sistema de gestão. Aspecto extremamente relevante seria aumentar a capacidade de monitoramento do nível gerencial da CORSAN, pois esse nível organizacional acaba sendo refém dos relatórios apresentados pela diretoria e, portanto, os gestores não conseguem analisar criticamente todas as propostas oriundas da diretoria, devido às informações que são prestadas nos relatórios não serem efetivamente confiáveis.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com o estudo aqui apresentado, foi possível concluir que a CORSAN é uma empresa que apresenta em sua administração, uma mescla sobressalente entre dois estilos de governança corporativa pública: o estilo gerencial e o estilo burocrático. Conforme o estudo demonstrou, as características do estilo gerencial aparecem na estrutura que a Companhia divulga de forma documental, para as partes interessadas na informação, alinhando assim suas feições ao atualizado mercado das organizações de administração privada que em sua grande maioria adotam tal característica. Já em relação ao estilo burocrático, a mesma apresenta de fato as perceptíveis características do estilo dentro de sua estrutura rotineira administrativa e organizacional, onde ocasionalmente, acaba se tornando prejudicial e de certo modo confuso, pois os processos decisórios se tornam menos participativos e isso, por vezes acaba confundindo

os funcionários que buscam se apoiar na visão gerencial que a CORSAN apresenta ao público em geral.

Há de fato a se ponderar na conclusão, que a Companhia estudada, também possui, de forma ocasional em sua governança corporativa implantada, nuances notáveis de características patrimonialistas, principalmente, como foi apresentado, no que se refere a escolha do alto escalão de diretores, incluindo o presidente da Companhia, escolhas essas, se adentrando em alcunhas de bandeira político partidária. O que, traz atrasos para o desenvolvimento da mesma, pois os interesses políticos acabam se projetando acima dos interesses gerenciais da empresa, ocasionando a estagnação do desenvolvimento da mesma.

Quando comparamos tal resultado obtido com a pergunta colocada como delimitadora do estudo, podemos então concluir que foi possível identificar e descrever como os estilos de governança se mostram presentes dentro da empresa CORSAN. Isso porque a mesma apresenta uma estrutura de gestão corporativa onde é possível diferenciar as características dos três modelos de gestão de administração pública. Assim, afirma-se que o problema de pesquisa foi respondido de forma plena e dentro da expectativa construída para o presente estudo.

Já em relação aos objetivos traçados para alcançar a resposta ao problema de pesquisa, pode-se afirmar também que eles foram efetivamente alcançados dentro do estudo apresentado, pois quando analisamos o objetivo geral do estudo, o mesmo trata da análise dos modelos de gestão que a CORSAN apresenta. Assim, quando a análise realizada durante o estudo consegue identificar que a empresa possui de maneira clara, traços dos estilos gerencial, patrimonialista e burocrático em sua governança corporativa, conclui-se que tal análise se mostrou possível, eficiente e eficaz. Quando tratamos dos objetivos específicos atribuídos, dentro da análise realizada neste estudo, foi feita uma busca dentro da estrutura de governança corporativa da empresa acerca dos três modelos de gestão mencionados nos objetivos específicos, assim, identificando que os três estilos de gestão estão presentes dentro da empresa, tem-se que os objetivos específicos também foram alcançados.

Dessa forma, conclui-se que, para que se tenha um desenvolvimento econômico e sustentável, a Companhia Rio Grandense de Saneamento precisaria sofrer alterações em seu modelo de governança, haja visto que o principal ponto de estagnação da mesma, é referente a interferência governamental do Estado do Rio Grande do Sul, cujo interesses políticos se tornam sobressalentes ao modelo de administração gerencial. Um maior poder de independência na tomada de decisões da gestão da companhia, como a criação de um conselho que contrapesasse as decisões do acionista controlador, torná-la-ia menos refém do Estado e por consequência seria possível uma maior viabilidade de desenvolvimento.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANA (Agência Nacional de Águas). **Saneamento Básico**. Disponível em: <www.ana.gov.br/assuntos/saneamento-basico> Acesso em 22 de Agosto de 2021.

ANDION, C. **Por uma nova interpretação das mudanças de paradigmas na administração pública**. FGV EBAPE. Rio de Janeiro, vol. 10, nº 1, artigo 1, págs. 1 19, mar. 2012.

BARBOSA, Izabel Espíndola. **Gestão de Saneamento**. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Itaquí, 2012.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARROS FILHO, Omar; BOJUNGA, Sylvia. **Tempo das águas**. Laser Press, 2006

BRASIL, Lei Federal n. 11.445 de 05 de Janeiro de 2007. **Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 19 de Agosto de 2021.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012.

CARVALHO, V. M. de. **Estratégias de desenvolvimento do setor de saneamento básico a partir de estudo comparado**. Revista de Direito Sanitário, [S. l.], v. 11, n. 2, p. 60-88, 2010. DOI:10.11606/issn.2316-9044.v11i2p60-88. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/13208>> Acesso em: 27 ago. 2021

COSTA, André M. **Análise histórica do saneamento no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Fiocruz, Rio de Janeiro. 1994.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2017

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Entendendo o Saneamento Básico no Brasil e sua Importância Socioeconômica**. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/uploads/estudos/pesquisa16/manual-imprensa.pdf>> Acesso em: 25 ago. 2021

HEIDRICH, Lipp J. RS 2030 – **Texto de referência 7- Balanço do Saneamento Básico no RS**. Porto Alegre. Setembro, 2014.

MELO, Glenda B. de; NAHUM, Tânia. **Estudo sobre regulação dos serviços públicos municipais de saneamento básico**. Porto Alegre: UFRGS, [201-]. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/>> Acesso em 01 ago. 2021

MELO, F. J.; SILVA, M. C.; SCARPIN, J. E. **Análise das Estratégias Competitivas de Organizações no Segmento de Água e Saneamento**. Contabilidade, Gestão e Governança, v. 20, n. 2, p. 195-215, 2017.

MOTTA, P. R. **A Modernização da Administração Pública Brasileira nos últimos 40 anos**. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, 2007.

NOHARA, Irene Patrícia; POSTAL JÚNIOR, Jairo. **Perspectivas da gestão do saneamento básico no Brasil**: prestação indireta e deficiências setoriais. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 9, n. 1, p. 380-398, jul. 2018. ISSN 2179-8214.

PAULA, A. P. P. de. **Administração Pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social**. Revista de Administração de Empresas. Vol. 45. Nº1. Jan Mar. 2005.

PIRES, Irvando Mendonça; **O Atual Estágio da Planasa**. Revista DAE. Art 112. N. 243, 1997. Disponível em: <http://revistadae.com.br/artigos/artigo_edicao_112_n_243.pdf> Acesso em 24 de Agosto de 2021.

REZENDE, Sonaly Cristina. **Aspectos Demográficos da Cobertura de Serviços de Saneamento no Brasil Urbano Contemporâneo**. Dissertação (Doutorado em Demografia) - Universidade de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/MCCR-6W9N68/1/sonaly_rezende.pdf>

SANTOS, Gilmar Rosa dos. KUWAJIMA, Julio Issao. **Caderno ODS – Objetivo Desenvolvimento Sustentável 6**. Livraria Ipea, Brasília, 2019

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais**: a Pesquisa Qualitativa em Educação – O Positivismo, A Fenomenologia, O Marxismo. São Paulo: Atlas, 2009.

VAN MAANEN, J. (1979). **The fact of fiction in organizational ethnography**. Administrative Science Quarterly, v.24, n.4, p.539-550.

ZIKMUND, W. G. **Business research methods**. Mason: South-Western Cengage Learning, 2010.