

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**  
**FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE**  
**DEPARTAMENTO DE CONTABILIDADE E ATUÁRIA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CONTROLADORIA E CONTABILIDADE**

**EFICIÊNCIA DE UMA EMPRESA DE SERVIÇOS PÚBLICOS EM FACE DO  
ADVENTO DA AGÊNCIA REGULADORA SOB A ÓTICA DA ECONOMIA  
DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO**

---

**Alba Valéria Moraes Amaral Rocha**

**Orientador: Prof. Dr. Reinaldo Guerreiro**

**SÃO PAULO**

**2011**

Prof. Dr. João Grandino Rodas  
Reitor da Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Reinaldo Guerreiro  
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Prof. Dr. Edgard Bruno Cornachione Junior  
Chefe do Departamento de Contabilidade e Atuária

Prof. Dr. Luís Eduardo Afonso  
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Contabilidade

**ALBA VALÉRIA MORAES AMARAL ROCHA**

**EFICIÊNCIA DE UMA EMPRESA DE SERVIÇOS PÚBLICOS EM FACE DO  
ADVENTO DA AGÊNCIA REGULADORA SOB A ÓTICA DA ECONOMIA DOS  
CUSTOS DE TRANSAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Departamento de Contabilidade da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo como requisito para a obtenção do título de Mestre em Contabilidade.

**Orientador: Prof. Dr. Reinaldo Guerreiro**

Versão Corrigida

**SÃO PAULO  
2011**

## **FICHA CATALOGRÁFICA**

Elaborada pela Seção de Processamento Técnico do SBD/FEA/USP

Rocha, Alba Valéria Moraes Amaral

Eficiência de uma empresa de serviços públicos em face do advento da agência reguladora sob a ótica da economia dos custos de transação /

Alba Valéria Moraes Amaral Rocha. – São Paulo, 2011.

141 p.

Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, 2011.

Orientador: Reinaldo Guerreiro.

1. Custo de transação 2. Eficiência do serviço público 3. Agências reguladoras 4. Instituições 5. Contratos I. Universidade de São Paulo. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade II. Título.

CDD – 338.5142

À Memória de meu pai, Clovis Amaral.

## AGRADECIMENTOS

A realização de um trabalho é o resultado da conjugação de dois fatores: muita determinação e empenho, e uma série de circunstâncias felizes. Nesse sentido, inicio essa seção agradecendo a um amigo querido, Leandro Duarte Moura, cujo empreendedorismo me inspirou a abandonar os devaneios, e arriscar trazer para o plano prático algo que eu gostasse de fazer.

Fevereiro de 2009, início do curso. Rememorando os acontecimentos, agradeço a Deus por duas circunstâncias fundamentais para a realização desse trabalho: no primeiro semestre, o encontro com o Professor Reinaldo Guerreiro, que generosamente me aceitou como sua orientanda; e no segundo, com o Professor Fábio Frezatti, que, no âmbito da disciplina por ele ministrada, Controle Gerencial, me concedeu o privilégio de optar pelo tema da Teoria Institucional.

Em 2010, na fase da estruturação do trabalho, tenho muito a agradecer aos professores: Reinaldo Guerreiro, pela ajuda na fase da definição da questão de pesquisa; Basília Maria Baptista Aguirre, pelo direcionamento para o trabalho de Oliver E. Williamson; Décio Zylbersztajn, pela receptividade e convite a participar do *V Workshop on Institutions and Organizations*, verdadeiro ‘mergulho’ na Economia dos Custos de Transação; Luís Eduardo Afonso e Andre Carlos Busanelli de Aquino, pelas valiosas contribuições no Exame de Qualificação.

Na fase de finalização do trabalho, agradeço imensamente as contribuições e as palavras positivas do Professor Gilberto de Andrade Martins, durante a apresentação nas Discussões Metodológicas, que me proporcionaram confiança e ainda mais motivação. Agradeço também a Maria Eneida Chiuzini e a todos os funcionários da Biblioteca da FEA, pela amabilidade e disposição em ajudar.

Agradeço muitíssimo a todos os gestores que participaram da pesquisa, em especial ao Dr. Paulo Massato Yoshimoto; aos amigos da Unidade de Negócio Centro: Madalena Nagamine de Oliveira e Maurício Leonel, pela ajuda com os contratos; e a Silvio Valdrighi, cujo apoio foi fundamental para essa realização.

Finalmente, agradeço a minha filhinha, Maria Luiza, pelo seu amor incondicional, e à minha amada família: minha mãe, Maria Luiza Moraes Amaral, exemplo de força, por estar ao meu lado sempre; e meu irmão, Clovis Henrique Moraes Amaral, inteligência aguda, raciocínio preciso, pela inestimável troca de idéias, e pelos meus sobrinhos Pedro Henrique e Ana Júlia, jóias da minha vida.

## RESUMO

Os setores de infraestrutura exigem investimentos intensivos de capital envolvendo significativos custos irrecuperáveis (*sunk costs*), entre outras características específicas que os tornam pouco atraentes aos investimentos da iniciativa privada. Apesar da concepção historicamente aceita de que a estrutura de monopólio garantiria uma maior eficiência nesses setores, nas últimas décadas o ambiente institucional tem sofrido mudanças importantes, entre as quais se destaca a provocada pelo advento da regulação. O presente trabalho se desenvolve em torno do tema da eficiência dos serviços públicos de saneamento básico. A partir do recorte dos serviços operacionais, busca-se verificar se o advento da agência reguladora provocou impacto no nível de eficiência dos mesmos. Para tanto, parte-se da premissa que as características das transações da organização em foco estão alinhadas com a abordagem da Economia dos Custos de Transação, constructo elaborado por Williamson (1985) que tem origem nas proposições dos institucionalistas da década de 1920, entre os quais destaca-se Coase. Os elementos-chave da Economia dos Custos de Transação (ECT) são os pressupostos comportamentais da racionalidade limitada e do oportunismo, e os atributos da transação decodificados por Williamson (1985), dos quais o mais importante é a presença de ativos específicos. A unidade básica de análise é a transação consubstanciada pelo contrato. Assim, utilizando como campo uma empresa de serviços de saneamento básico, cujas transações envolvem ativos específicos, busca-se, sob a lógica da eficiência preconizada pela ECT – a de que um melhor alinhamento entre as características das transações, dos agentes e das leis devem reduzir os custos de transação – e tendo em mãos um contrato, partiu-se para a pesquisa; que foi pautada, principalmente, a partir de entrevistas semi-estruturadas com gestores da organização em foco, e subsidiariamente pela análise do contrato. Adicionalmente fez-se uma breve incursão pela Economia da Regulação e pela Nova Economia Institucional de North (1994). Os resultados são avaliados sob três perspectivas: primeiramente, evidenciou-se haver uma percepção geral por parte dos gestores sobre os atributos da transação preconizados por Williamson (1985). No entanto, esses atributos não são considerados na confecção do contrato. Com relação à interação entre o microambiente organizacional e o macroambiente institucional, teorizada por North (1994), os resultados apontam para uma falta de alinhamento entre o contrato e as regras da agência reguladora e do município. Finalmente, com relação ao impacto provocado pelo advento da agência reguladora sobre o nível de eficiência discutido nesse trabalho, conclui-se que a agência pode provocar um incremento nos custos da execução dos contratos, mas não interfere nos custos *ex ante* e *ex post*.

**Palavras-chave:** custos de transação, eficiência dos serviços públicos, agência reguladora, instituições, contratos.

## ABSTRACT

*The infrastructure sectors require intensive capital investments involving significant sunk costs and other specific characteristics that make them unattractive to private equity investments. Despite the historically accepted concept, that the monopoly structure to ensure greater efficiency in these sectors, in recent decades the institutional environment has undergone major changes, among which stands out caused by the advent of regulation. The present work evolves around the theme of the efficiency of public sanitation. From the cut of operational services, we seek to verify if the advent of regulation brought any impact on the level of them. To this end, we start from the premise that the transaction characteristics of the organization in focus are aligned with the approach of Transaction Cost Economics, construct developed by Williamson (1985), whose origins lays on the propositions of the institutionalists of the 1920s, among which stands out Coase. The key elements of the ECT are the behavioral assumptions of bounded rationality and opportunism, and the attributes of the transaction decoded by Williamson (1985), of which the most important is the presence of specific assets. The basic unit of analysis is substantiated by the transaction agreement. Thus, using a basic sanitation services company as a field, whose transactions involve specific assets, sought, under the logic of efficiency recommended by ECT - that a better alignment between transaction characteristics, agents and laws should reduce transaction costs – and having a contract in hand, headed to the survey, which was based mainly from semi-structured interviews with managers of the organization in focus, and secondarily by the analysis of the contract. Additionally we make a brief excursion into the Economics of Regulation and the New Institutional Economics of North (1994). The results are evaluated from three perspectives: first, there was a perception by the managers about the attributes of the transaction envisaged by Williamson (1985). However, these attributes are not considered in making the contract. In respect to the interaction between the organizational environment (micro) and institutional environment (macro), theorized by North (1994), the results point to a lack of alignment between the contract and the rules of the regulatory agency and municipality. Finally, with respect to the impact caused by advent of the regulator on the level of efficiency discussed in this paper, it is concluded that the agency may cause an increase in the cost of the contract, but do not interfere in costs ex ante and ex post,*

**Key Words:** *transaction costs, public services efficiency, regulator, institutions, contracts.*



## SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS.....	2
LISTA DE GRÁFICOS.....	3
LISTA DE FIGURAS .....	4
LISTA DE ILUSTRAÇÕES .....	5
LISTA DE QUADROS .....	6
1 INTRODUÇÃO.....	7
1.1 Questão de Pesquisa, Objetivos e Premissas.....	9
2 INSTITUIÇÕES, ORGANIZAÇÕES E CONTRATOS.....	15
2.1 Institucionalismo nos Anos 1920 e 1930 .....	15
2.2 A Nova Economia Institucional de Douglass North.....	17
2.3 A Economia dos Direitos de Propriedade .....	20
2.4 As Instituições, a Troca Econômica e os Contratos.....	21
2.5 A Economia dos Custos de Transação .....	24
3 ECONOMIA DA REGULAÇÃO .....	35
3.1 Aspectos da Regulação dos Setores de Infraestrutura no Brasil .....	40
3.2 Aspectos da Regulação dos Serviços de Saneamento Básico no Brasil .....	42
3.3 A Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo.....	43
4 A PESQUISA EMPÍRICA .....	45
4.1 Caracterização da Empresa Estudada.....	45
4.2 Metodologia .....	58
4.3 Resultados .....	79
4.3 Avaliação dos Resultados .....	112
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	133
REFERÊNCIAS .....	137

**LISTA DE TABELAS**

Tabela 1. Estrutura de Custos .....	49
Tabela 2. Despesas de Operação e Manutenção .....	49
Tabela 3. Indicadores Operacionais - BSC.....	51
Tabela 4. Organização x Regras do Macroambiente .....	51
Tabela 5. Municípios Atendidos na Diretoria Metropolitana.....	56
Tabela 6. Algumas Definições de Análise de Conteúdo .....	59
Tabela 7. Processo Licitatório e Contratação: Principais Atividades.....	51
Tabela 8. Atribuições da Fiscalização .....	64
Tabela 9. Processo de Acompanhamento do Contrato <i>Global Sourcing</i> .....	65
Tabela 10. Algumas Definições de <i>Corpus</i> .....	66
Tabela 11. <i>Corpus</i> : Gestores.....	70
Tabela 12. Perguntas Direcionadoras.....	74
Tabela 13. Respostas para a Pergunta 2.....	81
Tabela 14. Principais Mudanças Decorrentes das Revisões Contratuais.....	112

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Distribuição do Efetivo de Pessoal por Sistema Organizacional .....	<b>ERRO!</b>
<b>INDICADOR NÃO DEFINIDO.</b>	
Gráfico 2. Distribuição do Efetivo de Pessoal na Operação de Sistemas.....	70
Gráfico 3. Evolução do Efetivo de Pessoal na Operação de Sistemas .....	72
Gráfico 4. Evolução Percentual do Efetivo de Pessoal na Operação de Sistemas.....	54
Gráfico 5. Ativos Específicos (objeto do <i>Global Sourcing</i> ): Metropolitana x Total.....	58
Gráfico 6. Perfil do <i>corpus</i> : Tempo na Empresa em Anos.....	70
Gráfico 7. Perfil do <i>corpus</i> : Tempo na Atual Função em Anos.....	71
Gráfico 8. Perfil do <i>corpus</i> : Formação Técnica / Acadêmica.....	72
Gráfico 9. Duração Média das Entrevistas.....	77

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Ciclo Completo do Saneamento – Base Conceitual **ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.**

Figura 2. Área Geográfica Abrangida pelo Contrato do *Global Sourcing*.....57

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração 1. Ciclo de <i>Investigación</i> de M. Bunge.....	11
Ilustração 2. Principais Relações Contratuais da Unidade Social Estudada.....	12
Ilustração 3. Esquema da Mudança Institucional .....	24
Ilustração 4. Alinhamento entre os Atributos das Transações e as Estruturas de Governança.....	25
Ilustração 5. Pressupostos Comportamentais: Da da Teoria Clássica para a ECT.....	28
Ilustração 6. Organograma da alta Administração da Unidade Social Estudada.....	55
Ilustração 7. Organograma da Diretoria Metropolitana.....	55
Ilustração 8. Esquema da Administração do Contrato .....	63
Ilustração 9. Organização da Análise .....	76
Ilustração 10. Alinhamento Interno do Contrato .....	127
Ilustração 11. Resultados da Análise da Enunciação: atriz de Sensibilidade.....	125
Ilustração 12. Estrutura de governança Hierárquica.....	127

**LISTA DE QUADROS**

Quadro 1. Cronograma Final das Entrevistas ( <i>corpus</i> ).....	69
Quadro 2. Perguntas x Respondentes ( <i>corpus</i> ).....	75
Quadro 3. Resultados da Análise da Enunciação: Elementos Atípicos ( <i>corpus</i> ).....	103
Quadro 4. Apresentação dos Elementos Atípicos Levantados ( <i>corpus</i> ).....	104
Quadro 5. Regulamentação de Preço e Critérios de Medição.....	108
Quadro 6. Principais Mudanças Implementadas nas Revisões Contratuais GII e GIII...	109

# 1 INTRODUÇÃO

No modelo neoclássico de eficiência de mercado só se obtém resultado ótimo quando as transações ocorrem sem custos, pois só assim os atores alcançarão a solução que maximiza a renda agregada. Nesse contexto as instituições não exercem papel relevante e a eficiência das informações é crucial para levar os jogadores a punir desvios de comportamento (NORTH, 1994). No entanto, no mundo real as transações têm custo porque a informação é imperfeita.

Com o propósito de realizar transações com maior eficiência surgem as firmas como estruturas alternativas ao mercado (COASE, 1937). A questão para Coase (1937) é o custo relativo entre usar o mercado e o custo organizacional para produzir o bem ou serviço em questão. A decisão entre o mercado e a organização como instituição alocativa de recursos é o resultado da comparação entre os custos minimizados de cada um, sendo esta ou aquela escolhida em função do menor custo (BARROS, 2003).

Nesse novo contexto as instituições e os direitos de propriedade são determinantes cruciais da eficiência dos mercados. O *insight* de Coase (1937) é a chave para desvendar o emaranhado da performance das economias ao longo do tempo, pois está diretamente relacionado à forma como as instituições evoluem e formatam a performance da economia no tempo. Segundo North (1990), além do fator tecnológico, o outro fator que afeta a performance da economia pelo seu efeito sobre os custos de troca e produção são as instituições, pois são elas que definem as regras a serem cumpridas pelos atores sociais.

A introdução da ‘transação’ como unidade de análise econômica provoca uma mudança de paradigma da eficiência econômica: o paradigma da eficiência técnica ou alocativa da teoria neoclássica para a eficiência adaptativa, da Nova Economia Institucional; na qual a firma não mais é tida como uma função de produção, mas como umnexo de relações entre os diversos atores econômicos, relações essas que são na maioria das vezes regidas por meio de contratos celebrados entre as partes envolvidas na transação (VOSSELMAN, 2003). Assim, o constructo migra de um enfoque econômico puro, para um enfoque cujo resultado econômico depende de variáveis organizacionais e oriundas da área do Direito.

Segundo North (1990), toda teorização em Ciências Sociais é construída implícita ou explicitamente sobre o comportamento humano. Olhando para dentro da organização, Williamson (1985) constrói a Economia dos Custos de Transação, doravante denominada ECT, sobre os pressupostos comportamentais da racionalidade limitada e do oportunismo e

decodifica as características das transações em três dimensões: a especificidade dos ativos, a frequência e a incerteza (ZYLBERSZTAJN & SZTAJN, 2005). Devido à sua aplicabilidade, a ECT vem ganhando cada vez mais adeptos, tendo sido essa uma das razões do seu reconhecimento através da concessão do Prêmio Nobel de Economia de 2009 a Oliver E. Williamson.

Os custos de transação políticos e econômicos e a percepção subjetiva dos atores resultam em escolhas que nem sempre são ótimas, mas que podem aumentar a produtividade e/ou o bem-estar econômico. As regras formais reduzem o custo da informação, de monitoramento e de coerção. Elas incluem regras judiciais, econômicas e contratos; e sua hierarquia, desde a Constituição Federal até os contratos individuais, define a limitação das regras gerais. Assim, parte essencial do funcionamento das instituições é dirigida para a averiguação das violações e para a punição dos comportamentos desviantes. Efeito secundário surge quando ações estratégicas são desenvolvidas no plano das organizações com o objetivo de modificar as regras do jogo. Pode tratar-se da ação de grupos de poder nas instâncias responsáveis pelo desenho macro institucional (SCARE, 2003).

Os setores de infraestrutura apresentam características econômicas muito específicas, a saber: (i) exigência de investimentos intensivos de capital com elevadas especificidades envolvendo significativos custos irrecuperáveis (*sunk costs*); (ii) longo prazo de maturação para a execução dos projetos e (iii) sujeição à obrigação jurídica de fornecimento, por se constituírem como serviços públicos e, portanto gerarem importantes externalidades (PIRES e PICCININI, 1999). Outra característica fundamental é a complexidade de sua gestão, que envolve tanto o aspecto alocativo quanto o da equidade (BARROS, 2003). Essas características os tornam pouco atraentes aos investimentos da iniciativa privada, uma vez que apresentam uma relação custo-benefício privada inferior à social.

Essa tem sido a justificativa para a dependência histórica da intervenção do governo para manter uma oferta satisfatória desses serviços. Adicionalmente, tem prevalecido a concepção de que a estrutura de monopólio garantiria uma maior eficiência, pois reduziria riscos de desperdícios de investimentos devido à alta complexidade desses setores (PIRES e PICCININI, 1999). Nas últimas décadas, no entanto, o ambiente institucional tem sofrido mudanças importantes, entre as quais se destacam a regulação e a presença de prestadores de serviços privados, o que significa mais incerteza.

A especificidade dos ativos cria riscos e a incerteza dificulta os investimentos. Esta última se traduz em contratos incompletos, em linha com a abordagem da ECT. A interação da regulação com os investimentos, com a especificidade dos ativos, riscos e incerteza determina se um



regime regulatório criará uma estrutura de governança que facilitará suficientemente os investimentos. Por sua vez, a interação entre a incompletude contratual, o oportunismo e a especificidade dos ativos cria riscos contratuais *ex post* que requerem salvaguardas caras. Consequentemente, os custos de empreender uma transação particular consistem nos custos diretos de planejar, monitorar e executar o contrato, bem como nos custos de riscos contratuais *ex post* (SPANJER, 2009).

O argumento central da teoria de Williamson (1985) é de que as características das transações, dos agentes e das leis devem ser alinhadas dentro de uma lógica de eficiência, ou seja, uma lógica minimizadora dos custos de transação numa abordagem comparativa. North (1993), por sua vez, reconhece que as organizações são arquitetadas de modo a buscar eficiência, e que sua arquitetura é pautada pelo ambiente institucional (ZYLBERSZTAJN & STAZJN, 1985). As abordagens são claramente complementares no seu foco sobre a eficiência.

## **1.1 Questão de Pesquisa, Objetivos e Premissas**

Segundo Salomon (2004), a formulação do problema é considerada o ponto de partida de toda pesquisa. Essa visão ganhou força com a penetração da dialética nas Ciências Sociais e notadamente, a partir das contribuições de Karl Popper e Thomas Kuhn para a lógica e metodologia científicas. Nossa questão central de pesquisa é:

**Sob a ótica da Economia dos Custos de Transação, quais foram os efeitos provocados pelo advento da agência reguladora sobre o nível de eficiência dos serviços prestados pela organização analisada?**

Para responder à questão formulada, acredita-se ser imprescindível perseguir os seguintes objetivos:

- 1) Levantar o conceito de eficiência na organização e investigar se o mesmo está explícito nos contratos.
- 2) Investigar se o conceito de eficiência na organização possui intersecções com os pressupostos da Economia dos Custos de Transação (ECT).

- 3) Levantar quais são os mecanismos de monitoramento e controle da execução dos contratos e investigar sua contribuição para a eficiência.
- 4) Investigar e delinear as principais fontes de custos de transação que incidem na relação contratual analisada.
- 5) Investigar qual o nível de alinhamento entre o micro ambiente organizacional e o macro ambiente institucional.

Afirma Salomon (2004) que hipótese e problema formam um todo indivisível, pense-se no projeto quer metodológica, quer teoricamente. Portanto, adicionalmente a análise dos dados coletados busca formar evidências suficientes para aceitar ou rejeitar a seguinte hipótese:

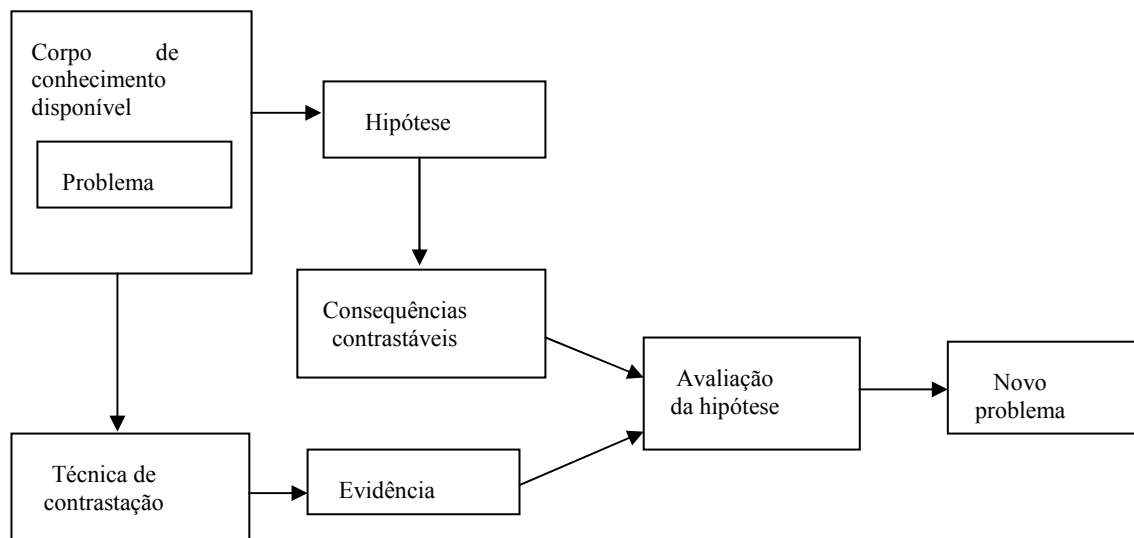
- **H1:** À luz da ECT o advento da agência reguladora provocou melhoria do nível de eficiência dos serviços prestados.

Parte-se da premissa geral de que as características das transações da organização em foco estão alinhadas com a abordagem da ECT, ou seja, de que o seu constructo se verifica, na realidade, na unidade social estudada.

O objetivo é procurar encontrar evidências dos efeitos já provocados pela agência reguladora sobre os serviços prestados decorrentes da interação do macro ambiente institucional com o micro ambiente organizacional. Essa hipótese está relacionada à teoria de North (1993), de que a forma como as instituições evoluem é decorrência da sua interação com as organizações, e essa interação, por sua vez, é responsável por formatar a performance da economia no tempo.

Acredita-se, portanto, que o desenho da presente pesquisa está aderente ao 'ciclo de pesquisa' proposto por Mario Bunge e reproduzido por Salomon (2004).

**Ilustração 1. Ciclo de *investigación* de M. Bunge**



Fonte: Salomon (2004)

A organização que serviu de campo para a pesquisa empírica é uma empresa de saneamento básico que doravante denomina-se Organização. Sua missão é ‘prestar serviços de saneamento, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida e do meio ambiente’. Esses serviços são consubstanciados basicamente por dois grandes sistemas: o SAA, ou Sistema de Abastecimento de Água, que envolve desde a captação, tratamento e distribuição; e pelo SES, ou Sistema de Esgotamento Sanitário, que compreende a coleta e o tratamento do esgoto. Acredita-se que a pesquisa se faz relevante pela importância do setor de infraestrutura em saneamento básico para o desenvolvimento econômico e social de qualquer nação moderna, pela abordagem da regulação, tema que até o momento não tem sido abordado nos trabalhos da área de controladoria e contabilidade; e pela tentativa de corroborar a aplicabilidade de um constructo relativamente novo nessa área. A pesquisa, ao realizar esse esforço, busca capturar um pouco o perfil da interação que começa a se desenhar entre instituição reguladora e organização regulada sob a ótica de eficiência da ECT.

Para a realização do presente trabalho foram utilizadas a pesquisa bibliográfica, a análise documental e entrevistas individuais semi-estruturadas. Devido à complexidade da organização analisada, para responder à questão estabeleceu-se dois recortes: um no nível das transações e outro no nível geográfico.

As análises focaram as transações representadas pelos contratos firmados entre a Organização e as empresas contratadas para executar os serviços operacionais de manutenção (despesa) dos sistemas de distribuição de água e coleta de esgoto, e atendimento do crescimento vegetativo (investimento) na região metropolitana da cidade de São Paulo; o que abrange, além da própria capital, outros 38 municípios localizados no seu entorno. Os contratos analisados foram estabelecidos sob um padrão denominado *Global Sourcing*, modelo de contratação implementado em 2003 nas Unidades de Negócio de Distribuição da Região Metropolitana de São Paulo.

**Ilustração 2. Principais Relações Contratuais da Unidade Social Estudada**



Fonte: a autora.

Para responder à questão de pesquisa foi adotado o recorte sobre a eficiência dos serviços operacionais pela sua essencialidade; ou seja, por esses serviços estarem intrinsecamente relacionados à missão da organização, e pela sua importância tanto para o usuário final individualmente, dentro dos limites de sua residência, quanto para o usuário enquanto ser social e munícipe, pois a execução desses serviços possui intersecções com outros serviços de infraestrutura no macro ambiente, impactando a organização da cidade.

O outro fator que levou a este recorte foi o nível de terceirização desses serviços, que ao longo das quase quatro décadas de existência da organização estudada tiveram sua execução paulatinamente transferida da mão de obra própria para a terceirizada. Sendo assim, alguns serviços atualmente são 100% executados por mão de obra terceirizada, outros ficam próximos deste patamar, e apenas uma minoria ainda permanece com a mão de obra interna. Portanto, a gestão dos contratos passou a ser atribuição central no dia a dia dos profissionais que ocupam funções gerenciais no âmbito da operação. A Alta Administração, por sua vez, tem a prerrogativa de decidir sobre o modelo de contratação que será utilizado, a partir do qual se constituirão estruturas de controle da execução, que serão reproduzidas por todas as unidades alcançadas pelo modelo. Tudo isso leva a uma grande mobilização interna, as quais se constituirão, em última análise, em atividades que entrarão para a rotina das áreas.

Nesse contexto de mudança de perfil do executor dos serviços de manutenção, a Organização implementou em 2003 um modelo de contratação denominado *Global Sourcing*, o qual trouxe para um único contrato todos os serviços, cuja execução até então era contratada separadamente. Por exemplo: as áreas contratavam uma empresa para executar um serviço de água, outra para executar um serviço de esgoto, outra para repor a pavimentação asfáltica etc. Considerando que cada um desses blocos apresenta diversos subtipos de serviços, uma área podia administrar mais de 20 contratos com diferentes empresas.

Assim sendo, acredita-se que esse modelo de contratação apresenta atributos suficientes para ser utilizado como verificação empírica da proposição de Williamson (1985) sobre a Economia dos Custos de Transação (ECT), pois de um lado a parte contratante destina um grande volume de recursos financeiros a uma ‘única’ empresa; qual seja a vencedora da licitação, e por outro lado, a empresa vencedora também precisa fazer um investimento inicial alto, pois está se comprometendo a executar toda essa vasta gama de serviços, e para isso necessita de uma grande mobilização tanto de recursos humanos quanto materiais. No âmago desta relação contratual estão os ativos que constituem os sistemas de distribuição de água e de coleta de esgotos, que são ‘específicos’, condição essencial para a aplicação da proposição de Williamson (1985). Assim, tem-se configurada uma contratação bilateral ‘trancada’, de dependência mútua.

Portanto, acredita-se que esse recorte seja um fio condutor para falhas, problemas e conflitos tanto no ambiente interno quanto na interação com o ambiente externo, os quais podem ser analisados à luz da fundamentação teórica proposta por Williamson (1985), no que concerne a olhar para ‘dentro’ da organização, bem como à luz dos conceitos emanados da Economia

Institucional de Douglas North (1993), aqui olhando para ‘fora’ da organização e buscando entender como se dá a interação do micro ambiente organizacional com o macro ambiente institucional.

No capítulo 2 apresentamos a principal base teórica que apoia este trabalho, passando pelos conceitos que estruturam a Nova Economia Institucional, pelas principais ideias de Douglass North e sua teoria da mudança institucional, culminando com a abordagem de Oliver Williamson e sua teoria da ECT.

No capítulo 3 são apresentados conceitos da Economia da Regulação, e da regulação dos setores de infraestrutura no Brasil, fechando o foco sobre a regulação do setor de saneamento básico.

Apresenta-se no capítulo 4 a metodologia da pesquisa empírica explicando sua concepção, detalhamento e resultados.

No capítulo 5 tecemos as considerações finais, apontamos limitações do trabalho, suas contribuições e sugestões para pesquisas futuras.

## 2 INSTITUIÇÕES, ORGANIZAÇÕES E CONTRATOS

‘Por que as firmas existem?’ A resposta para a inquietação de Ronald Coase, consubstanciada nesta simples pergunta, provocou uma alteração importante e definitiva no constructo disciplinar sobre o qual a economia vinha se apoiando. A introdução dos custos de transação na equação matemática *ceteris paribus* reduz sensivelmente o *gap* com a realidade, imprimindo dinamismo ao modelo e ampliando o seu núcleo disciplinar mínimo, que passa a agregar o Direito e a Teoria das Organizações.

A análise econômica deve considerar o ambiente normativo no qual os agentes atuam e o Direito, por sua vez, deverá analisar de antemão os impactos econômicos que derivarão das regras por ele estabelecidas, bem como os efeitos sobre a distribuição ou alocação dos recursos e os incentivos que influenciam o comportamento dos agentes econômicos privados (ZYLBERSZTAJN & SZTAJN (2005).

O Direito é uma instituição que só encontra sentido num contexto social, o que está perfeitamente aderente à proposição de North (1993), de que as instituições, sob a forma de regras formais e informais, representam restrições às interações humanas. Assim, as relações sociais são moldadas pelo ambiente institucional. As organizações, por sua vez, são arquitetadas de modo a buscar eficiência, e sua arquitetura é pautada pelo ambiente institucional no qual estão inseridas. Portanto, parece acertado concluir que a busca pela eficiência se configura no grande elo entre o macro ambiente institucional e o micro ambiente das organizações.

Retornando a Coase, cabe, pois, concluir que sua contribuição mudou a contextualização do problema da eficiência organizacional na medida em que não só encontrou a resposta para a sua questão, como também propôs uma nova ótica para analisar a firma, qual seja, de que a firma pode ser entendida como sendo um nexo de contratos. Esse enfoque é o embrião de estudos posteriores desenvolvidos por Williamson, e está no âmago do constructo da ECT.

### 2.1 Institucionalismo nos Anos 1920 e 1930

Frank Knight, em seu clássico trabalho *Risk, Uncertainty and Profit* (1922), introduziu a distinção técnica entre risco e incerteza. Segundo ele, a diferença prática entre as duas

categorias é que na primeira a distribuição da saída num grupo de eventos é conhecida (ou através de cálculos *a priori* ou a partir de estatísticas da experiência passada); enquanto no caso de incerteza isso não é verdade, geralmente em razão de ser impossível formar um grupo de eventos, porque a situação lidada está num alto e único grau. O melhor exemplo de incerteza está na conexão entre o exercício de julgamento ou formação de opiniões com o curso futuro de eventos, cujas opiniões (e não o conhecimento científico) realmente guiam a maior parte de nossa conduta.

John R. Commons, em seu trabalho de 1934, intitulado *Institutional Economics*, avançou sobre a proposição que a transação é apropriadamente vista como a unidade básica da análise, e que a organização econômica visa promover a continuidade dos relacionamentos, dispondo de estruturas de governança especializadas (WILLIAMSON, 1985).

Ronald Coase (1960) estabelece o elo entre o macro ambiente (instituições) e o micro ambiente (organizações) na sua percepção de que “[...] quando transacionar apresenta custos positivos, então as instituições exercem papel fundamental” (NORTH, 1992 *apud* GALA, 2003). A variável de decisão está em se as transações são organizadas dentro da firma (hierarquicamente) ou entre firmas autônomas (através do mercado). Ele observa que:

*In order to carry out a market transaction it is necessary to discover who it is that one wishes to deal with, to inform people that one wishes to deal and on what terms, to conduct negotiations leading up to a bargain, to draw up the contract, to undertake the inspection needed to make sure that the terms of the contract are being observed, and so on. These operations are often extremely costly, sufficiently costly at any rate to prevent many transactions that would be carried out in a world in which the pricing system worked without cost (COASE, 1960).*

Na área do Direito, Karl Llewellyn, em seu trabalho de 1931, *What Price Contract*, avançou no conceito de contrato como estrutura, quando argumentou que maior atenção deveria ser dada aos propósitos a serem servidos, se posicionando desse modo contra a doutrina que prevalecia, a qual enfatizava as normas jurídicas. Ele distinguiu as regras entre ‘regras de ferro’ e ‘regras produtivas’ (LLEWELLYN, 1931, *apud* WILLIAMSON, 1985). Tal conceito de contrato é amplamente consonante com a análise de processo preconizada por Commons, que enfatizou o estudo das regras de trabalho e a continuidade do relacionamento contratual (WILLIAMSON, 1985).

Importante contribuição para a área da Teoria das Organizações foi oferecida pelo trabalho de Chester Barnard, *The Functions of the Executive*, publicado em 1938, no qual ele colocou em relevo o ‘processo’ em detrimento dos ‘princípios’ da organização, que eram a preocupação



central dos estudos realizados até então. Em sua teoria a ‘cooperação’ ocupa posição central. Com Barnard as seguintes proposições avançaram no sentido de afetarem o desempenho da organização econômica: (1) oportunismo é uma condição universal da natureza humana (Knight); (2) a transação é a unidade básica da análise (Commons); (3) harmonizar as relações de troca é o propósito central (Commons; Barnard); (4) o estudo do contrato amplamente concebido é a contraparte legal e pode ajudar no estudo da organização econômica (Llewellyn) e (5) o estudo da organização interna e a organização do mercado, ao contrário de serem disjuntos, usualmente se unem dentro uma estrutura econômica comum de custos de transação (WILLIAMSON, 1985).

## **2.2 A Nova Economia Institucional de Douglass North**

Segundo North (1990), a Nova Economia Institucional (NEI) se consolidou sobre uma estrutura que modifica e estende a teoria neoclássica para permitir lidar com uma gama mais ampla de questões. Sobre a premissa fundamental da escassez e competição – a base da abordagem da teoria da escolha racional que sublinha a microeconomia, a NEI modifica o instrumental da racionalidade tal como ele é considerado pela economia neoclássica, fazendo uma aproximação com o mundo real; em que o homem intenciona agir racionalmente, mas não o faz devido a ter acesso a informações limitadas e possuir capacidade limitada de processá-las.

Para North (1990), a chave do problema econômico não está no avanço tecnológico ou na acumulação de capital, mas nas regras ou arranjos institucionais que estimulam ou inibem atividades nesse sentido. Ele rejeita a noção de que, ao longo do processo decisório, mecanismos de *feedback* possam ser responsáveis pela correção de erros, fazendo com que, pelo menos no longo prazo, haja convergência entre as decisões dos agentes e os resultados considerados ótimos.

Como essa abordagem modifica ou estende a teoria neoclássica? Em adição à modificação do postulado da racionalidade, ela acrescenta as instituições como uma restrição crítica, analisa o papel dos custos de transação como a conexão entre as instituições e os custos de produção; e modela o processo político como um fator determinante na performance das economias na medida que é fonte de explicação para as diversas performances da economia, e para o mercado ‘ineficiente’.

### 2.2.1 Premissas Comportamentais

*All theorizing in the social sciences builds, implicitly or explicitly, upon conceptions of human behavior* (North, 1990).

A compreensão do comportamento humano está no âmago das ciências sociais, portanto essas devem acompanhar de perto todos os avanços que ocorrem nessa esfera, para tentar incorporá-los, na medida do possível, em seus constructos. Nesse sentido as premissas comportamentais da Nova Economia Institucional avançaram muito com relação ao pressuposto da utilidade esperada na teoria econômica (escolha racional). Para North (1990), a mudança nessas premissas é essencial para o progresso das ciências sociais.

Segundo North (1990), para explorar as deficiências da abordagem da escolha racional é necessário investigar dois aspectos fundamentais: (1) a motivação dos agentes, que envolve mecanismos extremamente complexos; (2) o problema da decifração do ambiente. Com relação ao primeiro, aspectos como o altruísmo e as restrições autoimpostas mudam radicalmente as saídas com respeito às escolhas dos indivíduos. O aspecto ambiental envolve o ‘modelo mental’ dos indivíduos. No mundo real, o ‘modelo mental’ de cada indivíduo reúne elementos culturais, da experiência adquirida e ainda outros elementos complexos. Por cultura entende-se a transferência inter-gerações de conhecimento, valores e normas, variando radicalmente entre grupos étnicos e sociedades diferentes. Experiência é ‘local’ para o ambiente particular e, portanto, varia grandemente de acordo com os diferentes ambientes. Por consequência há uma variedade imensa de modelos mentais que por sua vez refletem diferentes percepções do mundo e de como ele ‘funciona’. Esses modelos ou constructos mentais são decodificados através das escolhas individuais.

### 2.2.2 Restrições Formais e Informais

Segundo North (1990) as instituições são as regras do jogo de uma sociedade ou mais formalmente são as restrições impostas pelos humanos que estruturam a interação humana. Elas são compostas de regras formais (direito romano, *common law*, regulações), restrições informais (convenções, normas de comportamento e regras auto impostas de comportamento) e características executivas de ambos.

As restrições institucionais incluem tanto as proibições, portanto ‘não fazer’, quanto as condições sob as quais o ‘fazer’ é permitido aos indivíduos. Quando as regras são violadas, punições são decretadas. Fazendo uma analogia com o esporte, North (1990) explica que as regras indicam como os indivíduos devem jogar, no entanto, o objetivo dos times é ganhar o jogo, e para tanto, dentro do conjunto de regras pré-definidas, são adicionados outros dois ingredientes: a estratégia e a coordenação. Dependendo da efetividade do monitoramento e da severidade da punição, alguns times podem optar por não atender às regras, caso vislumbrem ganhos superiores àqueles que aufeririam se as seguissem. Assim, North (1990) conclui que tanto a origem das organizações quanto sua evolução são influenciadas pela estrutura institucional, e ao mesmo tempo a evolução da estrutura institucional sofre influência das organizações.

### *2.2.3 Custos de Transação e Custos de Transformação*

Os custos de transacionar surgem porque: (i) a informação tem custo e é sustentada de maneira assimétrica pelas partes na troca; (ii) a mensuração das múltiplas dimensões valoráveis das mercadorias ou serviços trocados ou da performance dos agentes tem custo e (iii) a execução dos acordos tem custo.

Uma condição implícita ainda mais rigorosa da disciplina do modelo de mercado competitivo é que quando há custos de transação significativos, as instituições consequentes do mercado serão desenhadas para induzir os atores a adquirir as informações essenciais que os conduzirão para os modelos corretos. A implicação não é somente que as instituições são desenhadas para atingir resultados eficientes, mas que elas podem ser ignoradas na análise porque não têm papel independente na performance econômica.

No entanto, no mundo real, indivíduos atuam tipicamente sobre informações incompletas e com modelos derivados subjetivamente que frequentemente são errôneos, e o *feedback* de informação geralmente não é suficiente para corrigir esses modelos. Além disso, as instituições não são necessariamente criadas para ser eficientes socialmente; no mínimo regras formais são criadas para servir aos interesses daqueles com poder de barganha para criar novas regras. Num mundo com custos de transação zero, as forças de barganha não afetam a eficiência das saídas, mas num mundo com custos de transação positivos elas afetam – e isso formata a direção da longa corrida da mudança econômica. O dispêndio para obter informação é a chave para os

custos de transação, os quais consistem nos custos de medir os atributos valoráveis do que está sendo trocado e os custos de proteger os direitos e policiamento de acordos de execução. Esses custos são a fonte das instituições sociais, políticas e econômicas (NORTH, 1990).

Se uma parte conhece mais sobre o atributo avaliado do que a outra parte, ele ou ela tem a ganhar dissimulando essa informação. De acordo com uma premissa comportamental estrita da maximização do bem estar, uma parte para trocar irá fraudar, roubar, ou mentir quando o *payoff* dessa atividade exceder o valor das oportunidades alternativas disponíveis para a outra parte. As instituições provêm a estrutura para a troca que (junto com a tecnologia empregada) determina o custo de transação e o custo de transformação. Quão bem as instituições resolvem os problemas de coordenação e produção é determinado pela motivação dos jogadores (sua função utilitária), a complexidade do ambiente, e a habilidade dos jogadores em decifrar e ordenar o ambiente (mensuração e execução).

North (1990) adiciona ao modelo Walrasiano – que inclui a maximização do comportamento dos indivíduos, os ganhos que resultam da especialização e a divisão do trabalho que produz troca – os custos de informação, o que inclui os custos de medir os atributos de valor dos bens e serviços e a variação das características de performance dos agentes. Os ganhos líquidos a partir da troca são os ganhos brutos apurados, conforme o padrão da teoria neoclássica, menos os custos de medir e supervisionar o acordo e menos as perdas que resultam devido ao monitoramento não ser perfeito. Como resultado, a maximização do valor de um ativo envolve a estrutura de propriedade, na qual as partes que podem influenciar a variabilidade de atributos particulares tornam-se demandantes residuais sobre esses atributos.

Os custos de transação são uma parte considerável dos custos de produção. Esses, na sua totalidade, consistem nos recursos de *inputs* da terra, trabalho e capital envolvidos na transformação dos atributos físicos de um bem (tamanho, peso, cor, localização, composição química etc.); e nos recursos necessários para transacionar, que por definição, consistem em proteger e executar os direitos de propriedade para os bens (o direito de uso, o direito de derivar renda a partir do uso, o direito de excluir e o direito de trocar).

### **2.3 A Economia dos Direitos de Propriedade**

Os custos de transação são afetados pelo sistema legal e por normas não positivadas, que recaem sobre a alocação dos direitos de propriedade. Coase abordou de forma inovadora o tema

da propriedade. Partindo do conceito de que o que se negocia não são os bens-objeto de Direito, mas sim os direitos de propriedade sobre dimensões de bens; Coase propõe que, na ausência de custos de transação, a alocação ou distribuição inicial dos direitos de propriedade sobre as dimensões do bem não terá importância, pois os agentes negociarão a transferência dos direitos a custo zero, podendo realocá-los eficientemente (SZTAJN, ZYLBERSZTAJN & MUELLER, 2005). Segundo Macey (2010), a principal tarefa é estudar não apenas a alocação eficiente dos direitos legais, mas o surgimento de arranjos institucionais para lidar com uma externalidade.

Os direitos de propriedade são os direitos que indivíduos apropriam sobre o seu próprio trabalho e as mercadorias e serviços que eles possuem. A apropriação é uma função de regras legais, formas organizacionais, execução e normas de comportamento. Em síntese, é uma função da estrutura institucional. Os custos de transacionar têm mudado radicalmente através da história. Além disso, eles variam radicalmente em diferentes economias contemporâneas. Desse modo, o *mix* entre a proteção formal de direitos e as tentativas individuais de capturá-los ou devotar recursos para a sua proteção varia enormemente (NORTH, 1990).

Bhattacharyya, Parker & Raffie (1994) examinaram os efeitos da propriedade sobre a eficiência relativa dos serviços de água públicos e privados, e chegaram a resultados consistentes com um crescimento do corpo de evidências empíricas que negam o argumento teórico que a propriedade pública de água reduz os incentivos para monitorar a conduta gerencial, e conseqüentemente promove uma operação ineficiente nessas empresas. Segundo os pesquisadores, no caso da indústria da água, a atenuação da não transferibilidade de ações em empresas públicas não resultou em qualquer processo inferior de produção e de distribuição de água em relação às empresas privadas, talvez porque essas últimas são relativamente mais sobrecarregadas com os custos de regulação. Eles concluem que, em se formulando uma política para um rearranjo de propriedade na indústria da água, deve ser enfatizado que o argumento da escolha pública, ou direitos de propriedade, que teoriza que a privatização de empresas públicas resultará em maior eficiência, não tem sido suportado por unanimidade pelos atuais estudos empíricos na literatura. Essa evidência traz à tona uma questão muito importante para as políticas públicas para a promoção de eficiência na indústria da água.

## **2.4 As Instituições, a Troca Econômica e os Contratos**

Segundo Mazé & Ménard (2006) a literatura envolvendo as instituições, a troca econômica e os contratos tem delineado duas abordagens distintas: a de Tirole, que foca sobre o papel dos juízes e sobre o desenho ótimo das instituições judiciais com o objetivo de delinear melhor os problemas sobre os quais os tribunais deveriam ter poder discricionário. Essa abordagem, explicam Mazé & Ménard (2006), tem sido mais recentemente ampliada por Schwartz (2003), que sugere levar em conta a regulação do contrato desenvolvendo uma teoria para determinar quais instituições legais deveriam performatizar as tarefas requeridas. A outra abordagem seria baseada nos estudos de Milgrom, North, Greif e Clay, que examinam situações nas quais a ausência de leis formais conduz os agentes a desenvolver mecanismos privados para a garantia dos contratos. A essência de ambas, no entanto, é a busca por artefatos adequados para coagir a execução dos contratos, pois eles vão condicionar a eficiência das trocas econômicas.

A questão do impacto da lei – especialmente o Direito Empresarial – sobre a economia e especialmente sobre o crescimento tornou-se o tema de grandes debates das últimas décadas tanto no mundo acadêmico quanto entre a classe política, particularmente na comunidade de agências de desenvolvimento. Considerando que as regras são ‘representativas’ dos sistemas jurídicos, a análise comparativa do sistema legal para o estabelecimento de procedimentos de classificação para ordenar regimes regulatórios de acordo com sua capacidade de facilitar a organização das operações, a questão tornou-se particularmente elevada na agenda com a iniciativa privada e dos investimentos diretos estrangeiros clamando por ajuda pública: como os países podem atrair investimentos estrangeiros sem instituições adequadas para a prestação de garantias aos investidores? (MÉNARD & MARAIS, 2006).

O reconhecimento de que o mundo é complexo, que os acordos são incompletos, e que alguns contratos nunca serão alcançados, a menos que ambas as partes tenham confiança nos mecanismos de execução caracterizam a lei contratual neoclássica, segundo classificação dada por Macneil (WILLIAMSON, 1979).

Segundo Posner (2002), a posição normativa assume que a lei deveria ser eficiente. Quando dois indivíduos fazem um contrato, ambos buscam termos favoráveis para si. Supondo que tenham a mesma informação sobre o bem e conheçam a avaliação do outro, se a negociação fizer ambas as partes melhor do que estão o contrato é feito. Os termos do contrato criarão uma grande pizza, que as partes vão dividir de acordo com o seu respectivo poder de barganha.

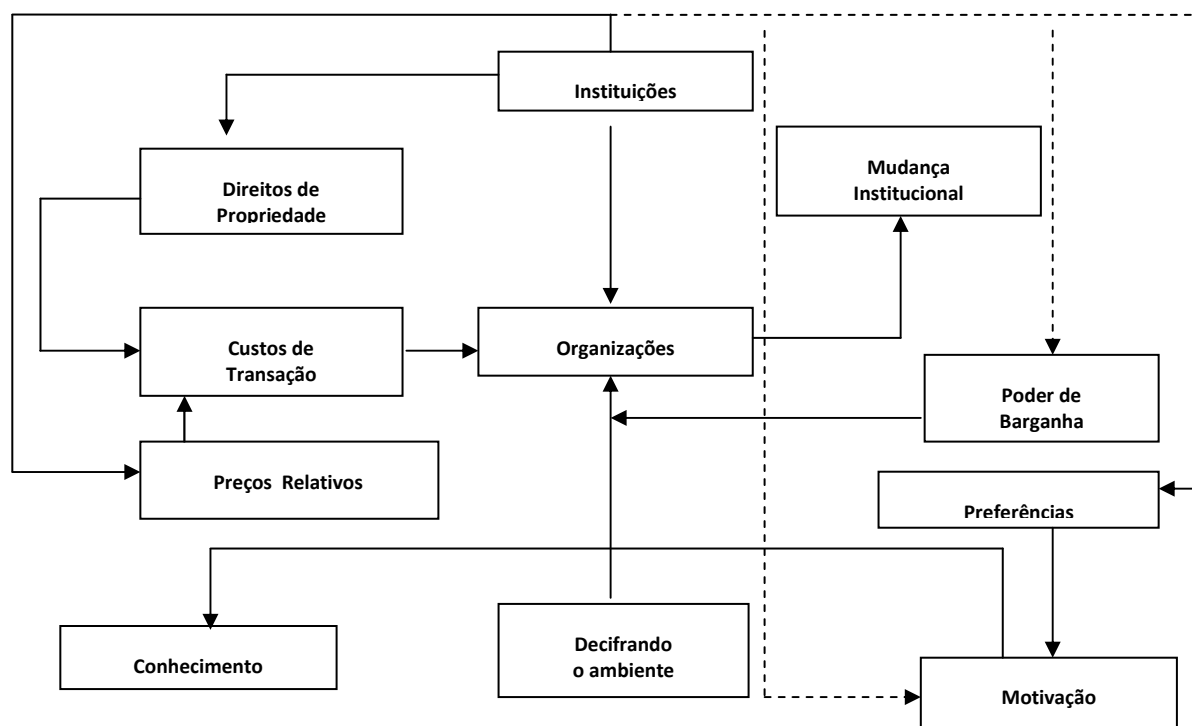
As partes incluirão termos descrevendo a performance e governando as principais contingências que devem afetar o valor da mesma. Um contrato teoricamente completo deveria descrever todas as possíveis contingências, mas os custos de transação – incluindo o custo de negociar e redigir o contrato, e a previsão de eventos de baixa probabilidade – torna todos os

contratos incompletos. Além disso, as partes podem escolher ou evitar termos por razões estratégicas, a fim de explorar seu poder de barganha superior ou assimetrias informacionais. Então, os contratos usualmente são bastante incompletos. As partes se fiam sobre costumes e práticas de negociação, e no final os tribunais suprem os termos do contrato à luz do entendimento sobre o objeto que foi negociado inicialmente entre as partes. A premissa é de que os juízes decidem os casos de modo a maximizar a eficiência. O fato de que as partes não podem maximizar sua utilidade, por não poder elaborar um contrato ótimo sem o *enforcement* legal, traz à tona a questão de quais leis (hipoteticamente) tornariam o contrato ótimo possível. Essa lei hipotética é então comparada às leis existentes, e se são as mesmas, a hipótese descritiva é sustentada. (POSNER, 2002).

As instituições provêem a estrutura para a troca que, junto com a tecnologia empregada, determina o custo de transação e o custo de transformação. A motivação dos jogadores, a complexidade do ambiente e a habilidade dos jogadores em decifrá-lo e ordená-lo (mensuração e execução) determinam o quão bem as instituições resolvem os problemas de coordenação e produção (NORTH, 1990).

As instituições necessárias para realizar a troca econômica variam em sua complexidade, cujo nível na troca econômica é uma função do nível de contratos necessário para suportar a troca na economia de vários níveis de especialização. Quanto maior a especialização, o número e a variabilidade dos atributos valiosos, maior o peso que precisa ser colocado sobre instituições confiáveis que permitem aos indivíduos se engajar na contratação complexa com um mínimo de incerteza sobre se os termos do contrato podem ser cumpridos. Não há nada automático sobre a evolução da cooperação, a partir de formas simples de contratar e trocar para as firmas complexas que tem caracterizado as economias de sucesso dos tempos modernos (NORTH, 1990).

**Ilustração 3. Esquema da Mudança Institucional**



Fonte: in ZYLBERSZTAJN & SZTAJN, 2005.

## 2.5 A Economia dos Custos de Transação

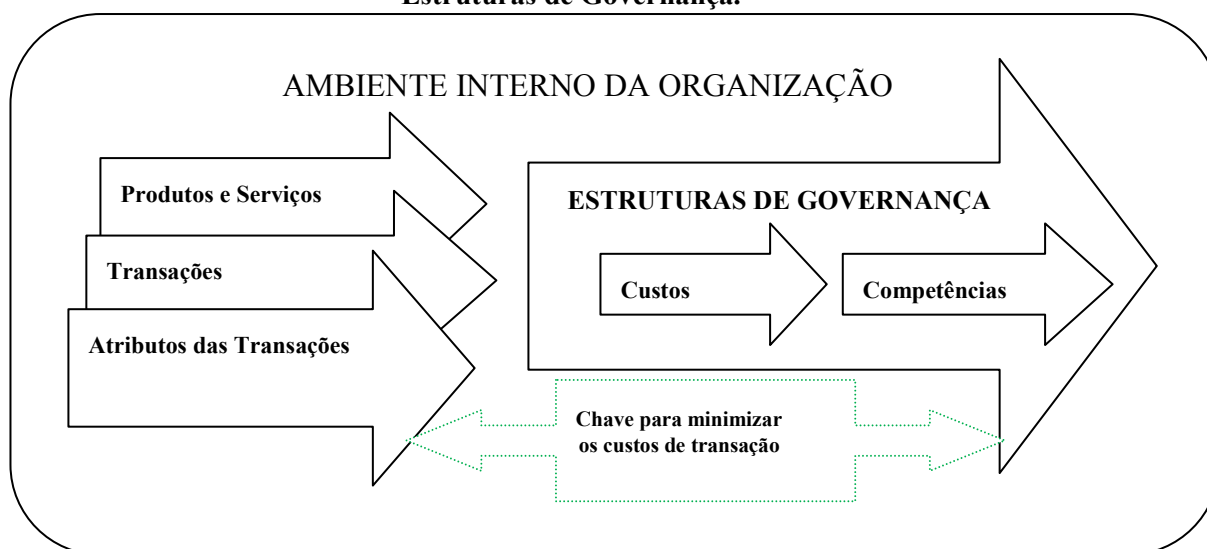
A Teoria da Economia dos Custos de Transação (ECT) se propõe a avançar na proposição de que o principal problema da organização econômica, e, por conseguinte, o seu maior objetivo é economizar em custos de transação, e o maior ou menor sucesso em atingir esse objetivo guarda relação intrínseca com a eficiência organizacional. Essa abordagem, portanto, examina comparativamente os custos de planejar, negociar, redigir (*ex-ante*); e adaptar, monitorar e salvaguardar (*ex-post*) um acordo sobre estruturas de governança alternativas. Isso pode ser feito com acurácia e detalhamento, ou de forma muito aberta e incompleta, deixando *gaps* a serem preenchidos pelas partes conforme surgem contingências. Assim, no contexto da ECT, a questão central é: quais são as principais dimensões com respeito às quais as transações diferem? A hipótese norteadora da questão é que as transações possuem atributos que as diferenciam, e esses atributos devem direcionar a firma para desenvolver a estrutura de governança que melhor se alinhe a eles a fim de que os custos de transação sejam minimizados.



A eficiência, portanto, depende do alinhamento entre os atributos das transações e as estruturas de governança, as quais diferem em termos de custos e competências (WILLIAMSON, 1985; ALCHIAN, 1988; GORRINGE, 1987; ARGYRES & LIEBESKIND, 1999; BAJARI & TADELIS, 2001; MARINO, 2005).

Segundo Macey (2010) um segundo conjunto de custos de transação surge a partir de como as empresas tomam decisões. Esses custos, se devidamente tratados, podem levar a melhorias dramáticas na eficiência de negociação.

**Ilustração 4. Alinhamento entre os Atributos das Transações e as Estruturas de Governança.**



Fonte: Adaptado de Marino, M.K. (2005, p.23)

Williamson (1985) constrói a Economia dos Custos de Transação a partir de dois pólos, quais sejam: (1) a decodificação das características (dimensões) das transações, que são: especificidade dos ativos, incerteza e frequência, e (2) dos pressupostos comportamentais da racionalidade limitada e do oportunismo, sendo que esse último busca explicar o alinhamento entre as características ou atributos das transações e as formas de governança.

Conforme Williamson (1985), quando os três fatores estão juntos (racionalidade limitada, oportunismo e especificidade de ativos), o planejamento é necessariamente incompleto (por causa da racionalidade limitada), a promessa previsivelmente se rompe (por causa do oportunismo) e a identidade das partes é importante (por causa da especificidade dos ativos). Esse é o mundo da governança. Desde que a eficácia do ordenamento jurídico é problemática, a execução do contrato cai pesadamente sobre as instituições do ordenamento privado. Esse é o

mundo que interessa aos custos econômicos de transação. ‘O imperativo organizacional que emerge em tais circunstâncias é: organizar transações que em se economize sobre a racionalidade limitada e simultaneamente guardá-las (salvaguardas) contra os riscos do oportunismo’.

### 2.5.1 Pressupostos Comportamentais: Racionalidade Limitada e Oportunismo

*“I merely assume that some individuals are opportunistic some of the time and that differential trustworthiness is rarely transparent ex ante. As a consequence, ex ante screening efforts are made and ex post safeguards are created. Otherwise, those who are least principled (most opportunistic) will be able to exploit egregiously those who are more principled.” (Williamson, 1985, p. 64).*

Williamson (1985) observou que, embora os advogados e os economistas estivessem cientes dos custos de transação que resultam de contratos complexos, que envolvem altos custos de elaboração e monitoramento, tentou-se descobrir por que essa contratação é cara. Duas fontes comportamentais de elevados custos de transação se apresentaram: o reconhecimento de que agentes humanos estão sujeitos à racionalidade limitada e que pelo menos alguns agem de maneira oportunista. A contratação é inevitavelmente incompleta por conta destes aspectos da condição humana. A capacidade de tomar decisões racionais é limitada pelas informações que as partes recebem e pela sua capacidade de processar e compartilhar essas informações. Diante de sua capacidade limitada para processar (receber, armazenar, recuperar e transmitir) informações, os indivíduos apelam para instituições para simplificar e regularizar seu entorno complexo (MACEY, 2010).

A pesquisa em psicologia cognitiva logrou, nas últimas décadas, fazer significativos avanços no que tange a entender a *expertise* humana, a qual é resumida por Simon (1991):

*Expertise is based on extensive knowledge – no knowledge, no expertise. A world-class expert in any field holds in memory some 50.000 chunks (familiar units) of relevant information...This body of knowledge is stored in the form of an indexed encyclopedia, which is technically referred to as a production system. Associated with which chunk is a set of cues which, whenever evoked by a stimulus, will provide access to that chunk in semantic memory...Armed with knowledge stored in his or her production system, the expert is prepared (but only in the domain of expertise) to respond to many situations (intuitively) – that is, by recognizing the situation and evoking an appropriate response – and also to draw on the stored productions for more protracted and systematic analysis of difficult problems.*

Segundo Williamson (1985), distinguem-se três formas de racionalidade: a forma ‘forte’, que norteia a teoria neoclássica, na qual a racionalidade é maximizada e prevê que todos os custos relevantes são conhecidos. A forma ‘semi-forte’, que contempla a racionalidade ‘limitada’, e a forma ‘fraca’, consubstanciada na racionalidade ‘orgânica’. Essa última prevê a complementaridade entre as duas anteriores. No entanto, a sua agenda de pesquisa se distancia muito da ECT.

Da mesma forma que a racionalidade, a orientação para interesse próprio também é percebida de três formas: a forma forte, que compõe o constructo da Economia dos Custos de Transação, é o oportunismo. O interesse pessoal e a obediência são respectivamente as formas ‘semi-forte’ e a forma ‘fraca’.

Agir de maneira oportunista é trabalhar pelo interesse próprio com malícia ou fraude, podendo envolver formas sutis de dolo. Inclui as formas passiva e ativa e os tipos *ex ante* e *ex post*. De modo geral, o oportunismo se refere a *disclosure* incompleto ou distorcido, calculado especialmente para enganar, distorcer, ofuscar, dissimular, confundir. É responsável por condições reais ou forjadas de assimetria de informação, que complica os problemas da organização. Como consequência, principal e terceiros (árbitros, tribunais etc.) se confrontam com muito mais dificuldades de problemas de inferência *ex post*. O oportunismo pode se manifestar nos indivíduos em diversos graus. Recursos utilizados para discriminar esses tipos podem gerar ganhos no final (WILLIAMSON, 1985).

Williamson (1985) evoca a obra de Nicolas Georgescu-Roegen de 1971, onde esse autor menciona o comportamento que se desvia das regras é consoante com essa visão de natureza humana, e acrescenta “[...] o que torna o indivíduo um verdadeiro agente do processo econômico é perseguir o que ele entende como seu, e que é ignorado pela estrutura padrão”. Se não fosse pelo oportunismo todo comportamento poderia ser governado por regras, e a lição mais importante que deixa para os propósitos dos estudos da organização econômica é: transações que são o objeto do oportunismo *ex post* serão beneficiadas se salvaguardas apropriadas puderem ser planejadas *ex ante*. Conclui-se, então, que os incentivos e estruturas superiores de governança devem ser (re)desenhados considerando a ‘variável’ oportunismo.

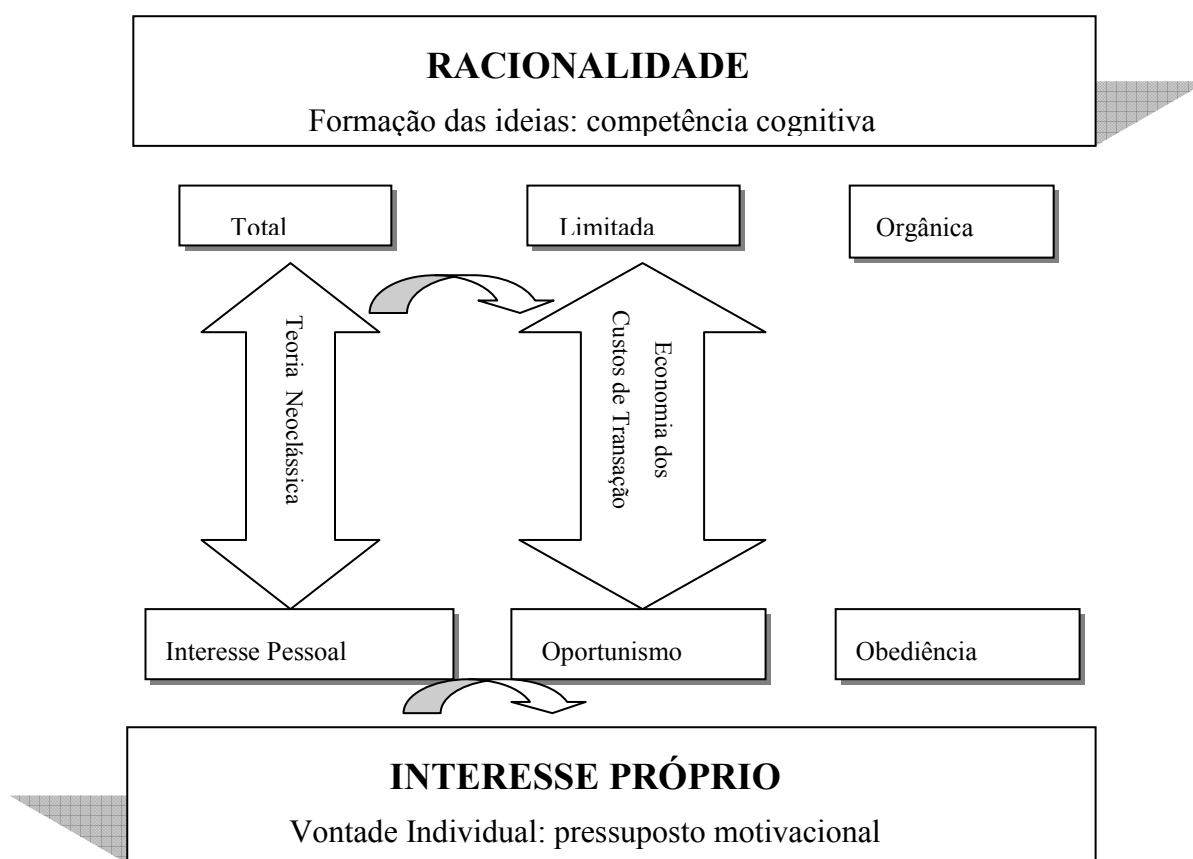
Na obediência a premissa comportamental teria como situação limite a total aderência e identificação dos empregados às macro-metas impostas pela organização. No entanto, essa característica pressupõe um condicionamento social zero, o que é humanamente impossível, só imaginável para robôs. Especialmente importante é o fato da ECT unir uma forma ‘semi-forte’ de competência cognitiva (racionalidade limitada) com um pressuposto motivacional

(oportunismo). Sem ambos, os principais problemas da organização econômica desapareceriam (WILLIAMSON, 1985).

Segundo Siffert (1996), quando as interações entre os agentes são repetidas, ampliam-se as possibilidades de retaliação, para garantir a execução dos contratos os agentes organizam sistemas de fiscalização e resolução de conflitos. Por outro lado, sistemas de incentivo conduzem os agentes a adotar comportamentos cooperativos, reduzindo as necessidades de fiscalização. Os sistemas de fiscalização incluem as punições, que funcionam como ‘incentivos’ para que as normas sejam respeitadas.

A eficácia de um sistema de fiscalização depende da sua capacidade de minimizar a violação das regras estabelecidas no contrato. Portanto, um sistema ótimo teria que fazer um cotejo entre os seus custos e o custo das fraudes ou violações contratuais que ele estima reduzir. Os mecanismos de fiscalização têm como objetivo primário apurar não-conformidades com relação às normas, e podem ter por alvo apreender a ‘verdade’ de uma norma. O pressuposto é de que a essa atividade de supervisão produza ganhos (SIFERT FILHO, 1996).

#### Ilustração 5. Pressupostos comportamentais: Da Teoria Clássica para a ECT



Fonte: Williamson (1985)

### 2.5.2 Dimensões do Constructo: Especificidade dos Ativos

A teoria da Economia dos Custos de Transação propõe três dimensões como direcionadoras dos riscos de contratação, que são: a especificidade dos ativos, a incerteza e a frequência. A ideia é que a análise desses três fatores permitirá qualificar e explicar as diferenças entre as transações. Entre elas, a dimensão mais importante é a especificidade dos ativos. Sua importância reside no seguinte paradoxo: assumindo-se que os contratos sejam executados até o final, uma transação que envolva ativos específicos permitirá economizar custos, mas, ao mesmo tempo, envolverá alto grau de risco na medida em que esses ativos não poderão ser redistribuídos sem sacrifício de valor produtivo caso os contratos sejam interrompidos prematuramente. Conforme Williamson (1985) coloca:

*Parties engaged in a trade that is supported by nontrivial investments in transaction-specific assets are effectively operating in a bilateral trading relation with one another. Harmonizing the contractual interface that joins the parties, thereby to effect adaptability and promote continuity, becomes the source of real economic value.*

Ativos com alto grau de especificidade apresentam pouco espaço para uso alternativo, portanto sua implantação incorre em custos irrecuperáveis conhecidos na literatura econômica como *sunk costs*.

Um meio para cobrir os custos irrecuperáveis seria a geração de ‘quase-rendas’, que é o excesso sobre o retorno necessário para manter o fluxo do serviço corrente de recursos (ALCHIAN, 1988), ou seja, o excedente gerado com relação ao retorno que poderia gerar o melhor uso alternativo desse ativo. No entanto, as quase-rendas poderão levar as partes a querer expropriar parte dessa renda extra da contraparte em benefício próprio, efeito esse conhecido na literatura econômica como *hold-up*. As partes ficam então trancadas numa relação bilateral (efeito *lock-in*), e devem desenhar os contratos de modo a criar mecanismos para minimizar a exposição ao risco de expropriação pela contraparte, tendo como pressupostos o oportunismo e a racionalidade limitada (PEDROSO, 2008).

Usualmente um ativo é qualificado como específico se atende a pelo menos um dos quatro atributos especificados a seguir (WILLIAMSON, 1985):

- 1) *Especificidade de lugar* – é explicada por uma condição de imobilidade do ativo, para a qual os custos de realocação são altos. Uma vez locados os ativos, as partes estarão operando numa relação bilateral pela vida útil dos mesmos.

- 2) *Especificidade física* – nesse caso os ativos são móveis, mas possuem características físicas particulares.
- 3) *Especificidade de ativo humano* – caracteriza-se por grupo de pessoas com qualificação específica, cujo trabalho é desenvolvido de maneira conjunta, em configuração de time, portanto condições que favorecem uma relação de emprego em detrimento da contratação autônoma.
- 4) *Ativos dedicados* – relação de dependência do investimento com o retorno, em virtude da dedicação a um agente particular ou a uma atividade específica. Propriedade comum nesses casos ocorre raramente e os riscos de negociação são frequentemente mitigados através da relação contratual.

Os objetivos genéricos não apresentam esse tipo de dificuldade. No entanto, quando o objeto da transação envolve ativos específicos, a natureza do *tradeoff* não é invariável, ao contrário, ela varia sistematicamente conforme a estrutura de governança à qual está submetida.

Williamson (1985) menciona a classificação contábil dos custos de produção em fixos e variáveis, mas observa que para o estudo da contratação, o nível de relevância se dá a partir da delimitação dos ativos entre reimplantáveis (substituíveis) ou não. Pode haver ou não convergência entre a classificação contábil e a classificação, conforme a Economia dos Custos de Transação. Por exemplo, prédios e equipamentos com propósito genérico, que contabilmente são classificados como ativo fixo, são de fato substituíveis, assim como custos tratados como variáveis pelos contadores frequentemente têm uma grande parte de ‘não salvaguarda’, como, por exemplo, o capital humano específico.

Quanto ao grau de especificidade, os ativos podem ser distinguidos como: totalmente específicos (k), não específicos (v), e mistos. A identidade específica das partes para uma transação está associada claramente às circunstâncias, portanto a continuidade da relação é valorizada, e surge a demanda por salvaguardas contratuais e organizacionais para apoiar transações desse tipo. Tal especificidade é responsável pelo que é referido como ‘transformação fundamental’.

Na ausência de especificidade de ativos, ambas as partes podem sair do contrato a baixo custo. Por outro lado, quando uma ou ambas as partes comprometem ativos específicos num contrato ou transação, há um custo para sair e a contratação é arriscada (GORRINGE, 1987).

### 2.5.3 Dimensões do Constructo: Incerteza

Os problemas de interesse da organização econômica surgem somente em conjuntura de incerteza: o problema econômico da sociedade é principalmente uma questão de adaptação para as mudanças, segundo as circunstâncias particulares de tempo e lugar (HAYEK, 1945).

Knight (2002) delineou a distinção entre a incerteza mensurável e a imensurável, e para preservá-la utilizou o termo ‘risco’ para designar a primeira e incerteza para a última. Ele observou que a palavra ‘risco’ é ordinariamente usada de modo a referir qualquer sorte de incerteza olhada sob o prisma de contingência desfavorável, e de modo similar o termo incerteza com referência à saída favorável. Por exemplo, fala-se de ‘risco’ de uma perda e da ‘incerteza’ de um ganho.

Segundo Knight (2002), a diferença prática entre as duas categorias, risco e incerteza, é que na primeira a distribuição da saída num grupo de eventos é conhecida (ou através de cálculos *a priori* ou a partir de estatísticas da experiência passada); enquanto que no caso de incerteza isso não é verdade, e a razão em geral é que é impossível formar um grupo de eventos porque a situação lidada está num alto e único grau. Para o autor, o melhor exemplo de incerteza está na sua conexão com o exercício de julgamento ou na formação de opiniões (e não no conhecimento científico) o que realmente guia a maior parte de nossa conduta. Agora se a distribuição das diferentes saídas possíveis num grupo de eventos é conhecida, é possível chegar a alguma incerteza real pelo expediente de agrupar ou ‘consolidar’ eventos. Mas o que é possível não necessariamente significa que será feito, e Knight (2002) pondera que há que se observar que quando um evento individual único está em questão, não há diferença entre um risco mensurável e uma incerteza imensurável.

Segundo Williamson (1985), há discussões sobre a origem da incerteza, se comportamental ou não, sendo que Koopmans a descreve como o problema central da organização econômica da sociedade. Incerteza primária é um tipo de contingência, enquanto a secundária surge da “[...] falta de comunicação, a partir de um tomador de decisão que não tem meio de saber a decisão do concorrente e os planos dos outros”. Essa última, referenciada por Koopmans, é de um tipo não estratégico. Há falta de comunicação, mas nenhuma referência é feita à incerteza que surge por causa da sonegação estratégica de informação ou da distorção da informação (notar que a informação distorcida envolve não uma falta de comunicação, mas a consciência sobre fornecer sinais falsos e equivocados).

A influência da incerteza sobre a organização econômica é condicional. Um aumento na incerteza paramétrica é uma questão de poucas consequências para as transações que não envolvem ativos específicos. Desde que novas relações comerciais sejam facilmente arrançadas, a continuidade tem pouco valor, e a incerteza comportamental é irrelevante. Portanto, as trocas

de mercado continuam e o paradigma de contratação discreta continua através de transações padronizadas de todos os tipos, seja qual for o grau de incerteza (WILLIAMSON, 1985).

#### *2.5.4 Dimensões do Constructo: Frequência*

Investimentos em técnicas de produção especializadas cujos custos poderiam ser cobertos em um mercado grande podem não ser cobertos se o mercado for pequeno, onde a fábrica, equipamento e procedimentos de propósito geral serão observados em mercados pequenos. Razões como essas são transportadas para o estudo dos custos de transação. O pressuposto básico é: estruturas de governança especializadas são mais sintonizadas para as necessidades de governança de transações não padronizadas do que estruturas não especializadas, *ceteris paribus*. Mas, estruturas especializadas têm alto custo, e a questão é se os custos podem ser justificados. Isso varia com os benefícios por um lado e com o nível de utilização de outro.

Os benefícios da estrutura de governança especializada são grandes para transações suportadas por investimentos consideráveis em ativos de transações específicas. Se o volume de transações processado através de estrutura de governança especializada o utiliza para capacitar, eis a questão. O custo de estrutura de governança especializada será mais fácil de cobrir para grandes transações de tipo recorrente. Aqui a frequência das transações é uma dimensão relevante. Quando a frequência é baixa, mas as necessidades de nuance em governança são grandes, é sugerida a possibilidade de agregar as demandas de transações similares, mas independentes.

Geralmente, o objetivo não é economizar sobre custos de transação, mas economizar em ambos, transação e produção neoclássica. Se os custos econômicos de transação são realizados à custa de economia de escala ou de escopo, então essas necessidades têm que ser avaliadas.

#### *2.5.5 Os Custos de Transação e o Desenho dos Contratos*

A abordagem dos custos de transação das organizações tem sido aplicada sob três níveis de análise: no nível da estrutura geral da empresa, que toma o objetivo da empresa como dado e pergunta como as partes operacionais poderiam se relacionar umas com as outras; no nível das



partes operacionais, e a pergunta é quais atividades deveriam ser desempenhadas dentro da firma, quais fora, e por que. Essa poderia ser pensada como um desenvolvimento de critérios de definição de ‘fronteiras eficientes’ de uma unidade operacional. Finalmente, o terceiro nível de análise se preocupa com a maneira como os ativos humanos estão organizados. O objetivo aqui é corresponder estruturas de governança internas com os atributos dos grupos de trabalho de um modo discriminante (WILLIAMSON, 1981).

Schwartz & Scott (2003) lançam quatro argumentos contra a alegação da teoria afirmativa da lei contratual, de que o direito contratual deve facilitar os esforços das partes contratantes para maximizar os ganhos comuns (o ‘excedente contratual’) das operações: primeiro, as empresas às vezes não maximizam os lucros devido a sistemáticos erros cognitivos incorridos pelos seus dirigentes. Segundo, as empresas que maximizam lucros, por vezes fazem ‘coisas ruins’ como poluir o ambiente, o que a lei deveria tentar deter. Terceiro, pode-se lutar para que o Estado promova a equidade na contratação, além da eficiência. Finalmente, pode-se afirmar que o Estado deve perseguir objetivos de distribuição, mesmo que às vezes esses possam entrar em conflito com a eficiência.

No entanto, esses mesmos autores aprofundam a análise, explicando que os argumentos colocados têm pouco impacto nas transações entre organizações, pois empresas e mercados estão estruturados de forma a minimizar a probabilidade de erro cognitivo sistemático por tomadores de decisão importantes dentro da empresa. Além disso, os danos causados pelas empresas normalmente implicam impor custos sobre terceiros, e a criação de externalidades negativas são regulamentadas pelas leis ambientais e antitrustes. Uma análise do contrato, portanto, pode assumir a ausência de externalidades. Finalmente, é inútil prosseguir tanto com metas de distribuição ou justiça contratual quando as empresas são autorizadas em grande medida, à liberdade contratual, pois as contratações não irão privilegiar a redistribuição justa ou normas legais que não maximizem o excedente comum. Em suma, a eficiência é a única meta institucionalmente viável e normativamente atraente para uma lei que regula o contrato de negócios entre firmas.

A abordagem econômica do estudo da organização, incluindo a abordagem dos custos de transação, geralmente foca em eficiência. Ainda que nem toda questão da organização possa ser endereçada sob esse foco, um número surpreendentemente grande pode, especialmente, se os aspectos dos custos de transação forem enfatizados. A abordagem dos custos de transação para o estudo da organização está relacionada à literatura da lei dos contratos, na qual o contrato é endereçado como uma questão de governança (WILLIAMSON, 1981).

Para Dixit (2009), a boa governança é requerida para assegurar três essenciais pré-requisitos das economias de mercado:

- 1) *Segurança dos direitos de propriedade* – sem isso, os indivíduos não teriam incentivos para poupar ou investir, pois teriam medo de ser privados por outros do fruto de seu trabalho. Além disso, abririam mão dos negócios no mercado de capitais, pois sentiriam medo, não somente pelo retorno sobre o capital investido, como também pelo principal.
- 2) *Execução dos contratos* – transações econômicas prometem ganhos aos participantes, mas cada uma das partes poderá perder se a outra falhar em cumprir o que promete inicialmente na transação.
- 3) *Ação Coletiva* – muitas atividades econômicas privadas dependem de uma provisão adequada de bens públicos e do controle de *public bads*.

Segundo Schwartz & Scott (2003), uma importante implicação da teoria da eficiência restrita aos contratos entre empresas para o direito contratual é que muitos contratos seriam executados mesmo se não houvesse sanções legais por violação. O contrato tem um aspecto intertemporal: partes acordam hoje o que irão fazer amanhã, e os contratos serão ‘auto-impositivos’ quando, estando dentro do intervalo de auto-imposição, sua execução pelo Estado for desnecessária, ou quando puderem ser executados com sanções sobre a reputação. Um acordo é dito autoaplicável quando a ameaça por qualquer das partes de deixar de lidar com a outra é suficiente em si mesma para induzir performance.

No entanto, a aplicação da lei é necessária para garantir o desempenho em dois casos principais: em mercados voláteis, quando a falha na execução por uma parte poderia ameaçar a sobrevivência da sua parceira de contrato, e quando o excedente contratual for maximizado se uma ou ambas as partes fizeram investimentos específicos. ‘Execução’, aqui inclui, também, prevenção de fraude e coação, bem como as regras para incentivar ou facilitar o desempenho, tais como as regras de indenização. Os autores concluem que uma economia moderna pode funcionar bem comercialmente, com poucos tribunais honestos e um conjunto de regras de execução. O restante é de importância secundária (SCHWARTZ & SCOTT, 2003).

### 3 ECONOMIA DA REGULAÇÃO

As teorias do Estado político-econômicas mais modernas distinguem três tipos principais de intervenção pública na economia: redistribuição de renda, estabilização macroeconômica e regulação de mercados. As políticas regulatórias têm como objetivo corrigir vários tipos de ‘falhas de mercado’: o abuso do poder de monopólio, as externalidades negativas, a informação incompleta, a provisão insuficiente de bens públicos (MAJONE, 2006).

Nos setores de infraestrutura uma das falhas está associada ao conceito de monopólio natural, que remete à ideia de que para uma determinada dimensão da demanda só há espaço para uma única firma produzir em condições de eficiência devido às características desses setores: investimentos intensivos de capital envolvendo elevadas economias de escala, que significa que quanto maior for a quantidade produzida, menor será o custo de produção. Outra falha presente nesses setores está relacionada ao conceito de ativos específicos que representam elevados custos irrecuperáveis, ou seja, esses ativos não possuem um mercado secundário, portanto os investimentos embutem maiores riscos e incerteza (SALGADO & SEROA DA MOTTA, 2005).

Demsetz (1968) afirma que a teoria do monopólio natural é deficiente, porque falha em revelar os passos lógicos que levam as economias de escala na produção para preços de monopólio no mercado. No entanto, o autor defende que o monopólio pode também surgir porque é tecnicamente eficiente ter um único produtor ou empresa.

Segundo Stigler (1971) os propósitos centrais da teoria da economia da regulação são explicar quem receberá os benefícios ou encargos da regulação, que forma tomará a regulação e quais os efeitos da regulação sobre a alocação dos recursos. Duas visões são tidas como principais na teoria da regulação da indústria; a primeira é de que a regulação é instituída primariamente para proteger e beneficiar o grande público ou grandes subclasses dele. Nessa visão, as regulações que possam vir a prejudicar o público são custos de alguma meta social mais ampla, ou ocasionalmente perversões da filosofia regulatória. A segunda repousa sobre a imponderabilidade do processo político, que por representar uma mistura de forças das mais diversas naturezas, constitui um desafio para a explicação racional.

Afirmam Crocker & Masten (1996) que, na década de 1960, prevalecia o constructo do monopólio natural, segundo o qual a eficiência (produtiva) pode ser atingida unicamente se o governo interferir, restringindo a entrada e regulando o preço que a empresa ‘monopolista’,

define para o público. No entanto, a ECT e a perspectiva dos contratos sobre a regulação dos serviços públicos, desenvolveu um olhar paralelo sobre essa questão. Conforme observam esses autores: *“The conventional wisdom in the late 1960s was that public utility regulation was a necessary response to natural monopoly cost conditions.”* (CROCKER & MASTEN, 1996).

Segundo Goldberg (1974), a transação pura discreta da teoria econômica contemporânea envolve a troca de créditos ou direitos. A identidade das partes e o meio social em que o contrato é consumado são irrelevantes, mas este é um extremo caricatural de contrato, e em sua forma mais pura, que não tem contrapartida no mundo real. A celebração do contrato implica em geral no estabelecimento de restrições sobre as opções futuras das partes contratantes. Dependendo do tipo de atividade, a duração do acordo, a natureza das restrições, bem como a complexidade das questões que surgiram entre a formação do contrato e seu término, será de interesse crucial.

As diferentes operações podem ser vistas como sendo regidas por contratos entre o provedor e clientes individuais, cujo conteúdo e interpretação são regidos por outro nível coletivo de contrato entre o prestador e o agente. Nessa linha de raciocínio a regulação, também, pode ser vista como um contrato implícito entre a empresa regulada e a agência reguladora, servindo como consciência coletiva. O contrato privado explícito inevitavelmente se mistura com contrato social implícito de que a regulação é apenas um subconjunto especial. Quando vistas sob uma perspectiva de contratos administrados, as políticas de regulação podem ser vistas por uma lógica de eficiência. (GOLDBERG, 1974).

Quando a transação envolve ativos específicos ela requer, por parte dos concorrentes ao contrato, altos investimentos iniciais em estruturas que podem envolver recursos humanos e equipamentos específicos, para os quais uma revenda secundária é muito restrita. Portanto, sua oferta dependerá, em parte, das expectativas quanto à disponibilidade futura de mercado. Estas expectativas, por sua vez, devem ser influenciadas pela existência de restrições sobre a capacidade dos consumidores para sair. O investimento pode, no entanto, revelar-se um sério erro de cálculo e o vencedor pode achar que não é possível sequer cobrir os custos fixos. Então, o encerramento seria mais barato do que a continuação. No caso da empresa produtora, aumentar a proteção do seu direito de servir, tornará o contrato mais atrativo para ela, mas em contrapartida ela se tornará menos atraente para os consumidores a serem servidos. Assim, uma maior proteção do direito dos consumidores será valorizada pelos mesmos e será tratada como um custo adicional pela empresa produtora. Desse modo, o agente regulador deve determinar a proteção adequada tanto para o direito de servir quanto para o de ser servido. (GOLDBERG, 1974).

Afirma Brousseau (2010) que o papel do regulador é colocar o máximo de conhecimento possível no domínio público, para que os cidadãos e os usuários possam pressionar as empresas para que forneçam serviços e preços possibilitados pelos avanços na tecnologia. Brousseau (2010), fazendo uma analogia à Nova Economia Institucional, utiliza o termo ‘Nova’ Economia da Regulação para enfatizar que essa última também passa por uma alteração, no que diz respeito ao aspecto das competências cognitivas. O objetivo aqui, ao invés da racionalidade, passa a ser a informação. Enquanto na Economia da Regulação ela é entendida como perfeita, e, portanto, suficiente para corrigir falhas de mercado num contexto competitivo, na ‘Nova’ Economia da Regulação a informação é tratada como uma mercadoria ‘oculta’ e necessária para o desempenho eficiente de determinada transação. Os meios para tratar a informação, segundo esse prisma, são delineados como mecanismos de incentivo.

A ‘Nova’ Economia da Regulação, baseada em incentivos, tem por objeto buscar obter resultados semelhantes àqueles auferidos num ambiente competitivo, quando a competição não pode ser implementada. A informação é incompleta, portanto a regulação apresenta falhas de mercado que dificultam ou até mesmo inviabilizam as tentativas da iniciativa pública de corrigi-las *ex ante*. (Brousseau, 2010). No entanto, aponta o autor:

*Moreover, assessing ex-ante the cost and benefits of feasible regulations compared to the absence of regulation, requires extensive knowledge of cost, supply, demand and customer's preferences. What is feasible, thanks to information revelation mechanisms and learning in a (relatively) stable world, becomes impossible to implement in an innovation-based economy.*

A lógica da nova forma de regulação consiste em desenvolver um pseudo mercado competitivo de informações, em que as diversas partes interessadas, são incitadas a divulgar informações e compartilhar conhecimento. Nesse novo contexto o regulador responsável pelo preenchimento e reformulação das ‘regras do jogo’ na indústria organiza, *de facto*, um fórum acessível por todos os *stakeholders* (BROUSSEAU, 2010).

Segundo Pires e Piccinini (1999), para que uma regulação seja eficaz, a observação de algumas características faz-se relevante, entre os quais: (i) a independência das agências reguladoras; (ii) o controle da entrada e saída do mercado; (iii) a definição do critério de revisão de reajuste tarifário com a introdução de mecanismos de eficiência e (iv) o monitoramento dos contratos de concessão. O estágio de total independência, tanto em relação ao governo quanto aos demais agentes do setor, e assim estar em condições de cumprir sua missão pública de defender o bem-estar dos consumidores e arbitrar com autoridade os conflitos entre acionistas, consumidores, empresas e governo, será função de alguns fatores, a saber:

- 1) Autonomia de recursos financeiros, o que só é possível se suas receitas forem compostas por recursos orçamentários próprios.
- 2) Estabilidade da diretoria para viabilizar sua independência decisória.
- 3) Nível de especialização para reduzir ao máximo as assimetrias de informação pró-produtores e os riscos de captura, e para dar legitimidade à ação regulatória.
- 4) Transparência para se garantir legitimidade social à sua atuação independente, o que se obtém por meio de estatuto, regras claras, canais de comunicação com os consumidores e seus órgãos de representação. Nesse sentido, a prática de consultas públicas, previamente às tomadas de decisão, pode auxiliar.
- 5) Estabilidade das funções e atribuições das agências, que devem ser definidas por mecanismos estatutários e regras estabelecidas pelo Congresso. Isso permitirá reduzir os riscos para os investidores em relação a possíveis atos discricionários do poder concedente e aumentar a capacidade de fiscalização efetiva pelos consumidores.
- 6) Cooperação entre os diferentes órgãos reguladores, setoriais ou não, que se consubstancia através da ação de procedimentos e abordagens similares, em especial, com relação à defesa da concorrência e do consumidor, sendo importante que a agência tenha poder para acessar as informações necessárias para realizar as devidas investigações.

### Contratos de Concessão no Setor de Água

Para viabilizar o controle de entrada e saída do mercado, barreiras institucionais são criadas por meio de contratos de concessão. Esses mecanismos são necessários para garantir a eficiência produtiva, através da exploração das economias de escala, visando produzir ao menor custo possível, e adicionalmente, por meio da estipulação de prazos para a concessão, ajudam a evitar prejuízos aos consumidores, decorrentes de eventual desistência operacional da firma (PIRES e PICCININI, 1999).

Define Rigolon (1996) que

[...] o contrato de concessão é um instrumento complexo, que busca a maximização do bem-estar do consumidor condicionada a um retorno atrativo para o investidor, e compreende diversos elementos interdependentes: valor e prazo da concessão, regras de fixação das tarifas, condições de financiamento, direitos e obrigações durante a

vigência da concessão e ao final do contrato. A escolha adequada desses elementos é importante para minimizar riscos de retorno muito elevado ou muito baixo para o investidor, de provisão ineficiente dos serviços e de manutenção inadequada dos ativos.

A tecnologia da provisão da água e a natureza do produto, juntos, restringem severamente os prospectos para a competição no mercado, e então os ganhos de eficiência podem resultar no encorajamento da competição, seguida de privatização. Isso torna a concorrência, sob privatização, uma competição para ganhar o contrato ou acordo de concessão. No entanto, aqui sérios problemas podem surgir, problemas esses relacionados a custos de transação difusos. (KIRCKPATRICK *et al*, 2005).

Os custos de transação nesse setor surgem na contratação da provisão dos serviços de água, em termos dos custos de arranjar os acordos, incluindo os custos de organizar o processo licitatório, de monitorar a performance do contrato e executar os termos do contrato, quando há suspeita de falhas (Williamson, 1985). A literatura sugere que esses custos devem ser altos, onde há grande assimetria de informação, na época da contratação. Essas imperfeições da informação são mais prováveis de ocorrer, quando os contratos são negociados para cobrir a provisão dos serviços, por longos períodos de tempo, porque muitos eventos futuros que poderiam afetar a viabilidade econômica do contrato e a aceitabilidade do serviço ofertado, não podem ser previstos (KIRKPATRICK *et al*, 2005).

As concessões são tipicamente negociadas por 20 anos ou mais. Inevitavelmente esses contratos precisarão de ajustes periódicos de variáveis como preço, volume e qualidade. O contrato será incompleto, em termos de especificação das contingências, que podem alavancar tais ajustes e a forma que a renegociação pode tomar. Isso coloca grande ênfase na habilidade de ambos, governo e empresas, em assegurar que os resultados serão benéficos para ambas as partes (KIRKPATRICK *et al* 2005).

Segundo Pires e Piccinini (1999), esse monitoramento é complexo, e o ideal é que os contratos de concessão definam metas de desempenho e códigos de conduta para o atendimento dos usuários, prevendo punições pecuniárias e não pecuniárias para falhas no cumprimento.

Segundo Kirkpatrick *et al* (2005), um bom regime regulatório deveria criar mais certeza para os investidores. Alternativamente, a regulação poderia aumentar os custos pela imposição de padrões de qualidade mais elevados.

### 3.1 Aspectos da Regulação dos Setores de Infraestrutura no Brasil

Nas décadas de 1980 e 1990, em decorrência da crise financeira enfrentada pelo país, a capacidade do Estado de alocar recursos na expansão e manutenção da infraestrutura sofreu enorme declínio, o que impactou consideravelmente a qualidade desses serviços, com reflexos na produtividade e eficiência do sistema econômico (RIGOLON, 1996).

Segundo Pires & Goldstein (2001) três fatores explicam a mudança institucional iniciada no Brasil, em meados da década de 1990, nos setores que fornecem serviços públicos, que teve como resultado um conjunto de políticas que visam harmonizar um modelo privado e competitivo, com o objetivo de melhorar a eficiência, ampliar a oferta e reduzir os preços para usuários e consumidores:

- 1) A escassez de recursos fiscais para financiar os investimentos necessários;
- 2) Inovações tecnológicas que refutam a organização industrial tradicional baseada no monopólio que, por sua vez, era uma forte justificativa para a propriedade do Estado;
- 3) Mudanças políticas e ideológicas que diminuíram a restrição à propriedade privada de indústrias consideradas estratégicas.

A oferta de serviços de infraestrutura está intimamente relacionada com as possibilidades de crescimento econômico, e conseqüentemente, atenuação da pobreza. Portanto, o país necessitava desenvolver mecanismos que permitissem aumentar consideravelmente a participação do capital privado nesse setor, e para isso seria necessário empreender reformas, com vistas a interferir na estrutura dos chamados monopólios naturais, ou seja, das empresas estatais provedoras dos serviços públicos.

Em 1995, o governo federal, por meio do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), comandado pelo então ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, propôs um amplo programa de reformas, das quais as principais propostas foram a descentralização vertical dos serviços públicos – mais especificamente dos serviços sociais e de infraestrutura – da esfera federal para os níveis estadual e municipal, e o fortalecimento do núcleo do Estado responsável pela formulação e coordenação das políticas públicas e pelas novas funções de regulação. Neste contexto, o Estado deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social



pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento, redefinindo-se, assim, o seu papel (PACHECO, 2006).

Segundo Pires e Piccinini (1999) os objetivos da regulação são:

- 1) Buscar a eficiência econômica, garantindo o serviço ao menor custo para o usuário;
- 2) Evitar o abuso do poder de monopólio, assegurando a menor diferença entre preços e custos, de forma compatível com os níveis desejados de qualidade do serviço;
- 3) Assegurar a universalidade do serviço;
- 4) Assegurar a qualidade do serviço prestado;
- 5) Estabelecer canais para atender a reclamações dos usuários ou consumidores sobre a prestação dos serviços;
- 6) Estimular a inovação;
- 7) Assegurar a padronização tecnológica e a compatibilidade entre equipamentos;
- 8) Garantir a segurança e proteger o meio ambiente.

Da relação acima, percebe-se que os objetivos, três a oito, remetem ao ato de regular, normatizar; ou seja, prescrever normas e regras a serem cumpridas, e fiscalizar o seu cumprimento. A fiscalização, no entanto, não depende do conhecimento de fatores endógenos à firma, tais como sua estrutura interna de custos, demanda e preferências do consumidor; o que não ocorre com os objetivos um e dois, que estão intrinsecamente ligados e dependem de fatores endógenos à firma, como sua estrutura de custos e incentivos. Por sua vez, o custo para o consumidor equivale ao preço praticado pelo monopólio, que, de acordo com o segundo objetivo, deveria se aproximar ao máximo ao custo de prestar o serviço. Portanto, o ganho decorrente da economia de escala e escopo, teria que ser revertido em favor do usuário final, mas nesse quesito a tarefa regulatória reveste-se de grande complexidade, devido principalmente, à assimetria de informações entre o regulador e o regulado.

Segundo Pires e Piccinini (1999), foram fracos os efeitos da regulação tradicional sobre a redução de custos e a inovação de produtos nas empresas. Adicionalmente, o processo regulatório envolvia pesados custos orçamentários, decisões ineficientes e aumento do risco de captura das agências reguladoras pelas firmas. Para tentar superar esses problemas, duas tendências surgem no cenário regulatório mais recente: a primeira é a regulação baseada em incentivos, conforme já mencionado anteriormente; e a segunda, é uma forma de intervenção indireta, por meio do estímulo e do monitoramento de uma estrutura competitiva da indústria, visando criar um ambiente o mais neutro possível para os agentes.

### 3.2 Aspectos da Regulação dos Serviços de Saneamento Básico no Brasil

Segundo Madeira (2010), em vista a essencialidade e as externalidades dos serviços de água e esgoto, pode-se afirmar que são serviços de utilidade pública (SUPs); e que as questões da universalidade, qualidade e equidade da prestação dos serviços são fundamentais.

A Lei Federal 9433/97, institui a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SGRH). Essa regulação foi marco fundamental na criação da Agência Nacional de Águas (ANA), pela Lei 9894/2000 (SCARE, 2003).

A regulação dos serviços de saneamento básico foi desenhada dentro do contexto da Lei Federal 11.445/07, que estabelece diretrizes nacionais para esse setor. O capítulo V dessa lei é dedicado à Regulação. Conforme descrito em seu Art. 21, o exercício da função de regulação se pautará pelos princípios da independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira, e pelos princípios da transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões. Quanto aos objetivos da regulação, estão descritos no Art. 22 dessa lei, que ora reproduzimos:

**Art. 22.** São objetivos da regulação:

- I - estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários;
- II - garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas;
- III - prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do sistema nacional de defesa da concorrência;
- IV - definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade.

O Art. 23, na sequência, estabelece aspectos mínimos para a edição de normas relativas às dimensões técnica, econômica e social da prestação dos serviços de saneamento, e determina que as mesmas, devem fixar prazos para os prestadores comunicarem aos usuários as providências adotadas em face de reclamações relativas aos serviços. Adicionalmente, é previsto ainda, que a entidade fiscalizadora se manifeste conclusivamente com relação à reclamação que, no entendimento do interessado, não tenha sido suficientemente atendida. São reproduzidos aqui os aspectos mais fortemente relacionados a esse estudo:

- I - padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços;
- II - requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas;
- III - as metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços e os respectivos prazos;
- VI - monitoramento dos custos;
- VII - avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados;
- VIII - plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação;
- X - padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação;
- XI - medidas de contingências e de emergências, inclusive racionamento.

O Art. 25 refere-se ao fornecimento de informações por parte do prestador dos serviços:

**Art. 25.** Os prestadores de serviços públicos de saneamento básico deverão fornecer à entidade reguladora todos os dados e informações necessários para o desempenho de suas atividades, na forma das normas legais, regulamentares e contratuais.

§ 1º Incluem-se entre os dados e informações a que se refere o caput deste artigo aquelas produzidas por empresas ou profissionais contratados para executar serviços ou fornecer materiais e equipamentos específicos.

§ 2º Compreendem-se nas atividades de regulação dos serviços de saneamento básico a interpretação e a fixação de critérios para a fiel execução dos contratos, dos serviços e para a correta administração de subsídios.

O Art. 26 versa sobre a obrigatoriedade de criar mecanismos que assegurem publicidade aos relatórios, estudos, decisões ou outros documentos que se refiram à regulação e fiscalização dos serviços; bem como dos direitos e deveres dos usuários e prestadores dos serviços, e finalmente, o Art. 27 determina que o usuário tenha amplo acesso às informações que tenham relação com os seus direitos e deveres e com os serviços prestados.

### **3.3 A Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo**

A Arsesp, Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo, é uma autarquia vinculada à Secretaria de Saneamento e Energia deste Estado. Foi criada pela Lei Complementar 1.025, e regulamentada pelo Decreto 52.455, ambos datados de 07/12/2007. Suas atribuições são regular e fiscalizar os serviços de gás canalizado das três concessionárias paulistas; regular e fiscalizar os serviços de saneamento básico de titularidade estadual, e, em havendo interesse, os de titularidade municipal que lhe forem delegados e fiscalizar as 14 concessionárias de distribuição que atuam no Estado de São Paulo, por meio de convênio de delegação e descentralização firmado com a ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica.

Sua criação tem origem na CSPE, Comissão de Serviços Públicos de Energia, uma autarquia que atuou na regulação e fiscalização dos serviços de energia elétrica e gás canalizado, desde 1998, e está inserida no contexto da modernização da política estadual para o setor de saneamento básico e adequada às Leis 11.107/05 e 11.445/07, que estabelecem as normas gerais de contratação de consórcios públicos e as diretrizes nacionais para o saneamento básico respectivamente.

Aos municípios está previsto o benefício, a título de incentivo, da participação 'significativa', no Conselho de Orientação de Saneamento, instância superior da estrutura do órgão, por meio de representação. Um fator-chave para que a agência reguladora esteja habilitada a desempenhar com eficácia as suas atribuições são a qualidade/capacitação técnica, independência e estabilidade dos seus recursos humanos. Para tanto, foi criada a Lei 1.025/07, que prevê a contratação de profissionais, por meio de concurso público. A ideia é que a grande maioria dos municípios não possui condições econômicas para manter pessoal especializado, em termos de regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico, então os investimentos em termos de estrutura de remuneração dos recursos humanos seriam compensados pela economia de escala e escopo, proporcionada pela delegação dos serviços por grande número de municípios.

## **4 A PESQUISA EMPÍRICA**

Segundo Martins e Theóphilo (2007), para explorar empiricamente um conceito teórico, o pesquisador precisa traduzir a assertiva genérica do conceito em uma relação como o mundo real, baseada em variáveis e fenômenos observáveis e mensuráveis. Neste sentido, a proposta do trabalho foi empreender uma pesquisa qualitativa delineada a partir da estratégia da pesquisa bibliográfica e coleta de dados a partir de pesquisa documental e entrevistas semi-estruturadas. O campo de estudo foi uma única empresa de serviços de saneamento básico, nesse trabalho denominada como Organização.

A partir de conceitos que emergem da Economia dos Custos de Transação (WILLIAMSON, 1985), busca-se verificar se o advento da agência reguladora provocou mudança no nível de eficiência dos serviços prestados por essa empresa, e para tanto, se adotou o recorte dos serviços operacionais.

Complementando a análise, procura-se, com base na argumentação de North (1993), situar a organização no atual macro ambiente institucional e inferir sobre a interação entre organização regulada e órgão regulador.

### **4.1 Caracterização da Unidade Social Estudada**

A Organização é uma empresa brasileira de economia mista e capital aberto, cujo principal acionista é o Governo do Estado de São Paulo. Foi constituída pela Lei 119, de 29 de junho de 1973, como resultado da fusão de várias empresas e autarquias, e tem como atribuições planejar, executar e operar sistemas de água, esgotos e efluentes industriais. Até dezembro/2010, atuava diretamente em 368 dos 645 municípios paulistas, por meio de contratos de concessão, além de fornecer água no atacado para outros seis municípios da Região Metropolitana de São Paulo, totalizando um atendimento direto para aproximadamente 26 milhões de pessoas.

#### *4.1.1 Sistemas de Água e Esgoto: Mudanças ao Longo de Quatro Décadas*

A década de 1970 foi marcada por grandes obras, como os Sistemas Cantareira e Rio Claro. Nesse período os investimentos eram voltados, principalmente, para o sistema de abastecimento de água em detrimento da coleta de esgotos sanitários. Inicialmente com o atendimento restrito à Grande São Paulo, aos poucos a Organização foi se firmando no cenário do saneamento, obtendo a adesão dos municípios do interior do estado e da Baixada Santista.

Nos anos 1980, com programas estabelecidos especificamente para o setor, os investimentos em coleta e tratamento de esgoto aumentaram e foram inauguradas três grandes estações de tratamento: a de Suzano (1982), a de Barueri (1988) e a do ABC (1989).

Na década de 1990, a questão ambiental começou a se desenhar no processo de debate que antecedeu a Constituição Federal de 1988, trazendo para a água princípios internacionalmente consagrados, como a gestão descentralizada e a adoção da bacia hidrográfica como unidade de gestão. Ressalta-se a aprovação das Leis 7750/92 e 7663/91, respectivamente, das políticas estaduais paulistas para o saneamento e para os recursos hídricos, e a Lei Estadual 9877/97, referente à proteção e recuperação dos mananciais.

Em 1994, a Organização acumulava prejuízos financeiros. A crise provocou uma ruptura com o modelo vigente de gestão, que deu lugar a um novo modelo baseado em unidades de negócio regionalizadas com autonomia para administrar seus recursos. O principal objetivo era aproximar os núcleos de decisão da empresa dos seus clientes, sobretudo as prefeituras. Complementado por uma reestruturação da organização em termos de ferramentas de gestão, com a definição de políticas institucionais e redesenho dos processos internos, o novo modelo logrou a recuperação financeira da empresa, que abriu seu capital em 1997, e em 2002, após entrar para o Novo Mercado Bovespa, lançou seus papéis na Bolsa de Valores de Nova York (*in* Book Organização, 2003).

#### *4.1.2 Ciclo Operacional*

O ciclo operacional do saneamento tem início e fim nas fontes naturais de recursos hídricos. No início ocorre o 'saque' da água bruta dessas fontes e no final efluentes e resíduos sólidos são lançados nas mesmas.

**Figura 1. Ciclo Completo do Saneamento – Base Conceitual**



Fonte: Adaptado do Relatório Síntese de Planejamento Integrado da Unidade de Negócio de Produção de Água

O sistema de abastecimento de água é composto por dois grandes processos: o de produção da água tratada e o de distribuição e coleta junto ao consumidor final. No primeiro, a água é produzida nos chamados sistemas produtores, complexos que envolvem represas, estruturas - poços, barragens, adutoras e estações elevatórias de água bruta e estações de tratamento de água -, e equipamentos.

Na RMSP há oito sistemas produtores, cada qual com diferentes capacidades de produção, são eles: Guarapiranga, Alto Tietê, Rio Grande, Rio Claro, Alto Cotia, Baixo Cotia, Ribeirão da Estiva e Cantareira. Na Capital paulista, as zonas norte, central, oeste e parte da leste recebem água proveniente do último; as regiões sul e sudoeste são abastecidas com água do Sistema Guarapiranga; o Sistema Alto Tietê abastece parte da zona Leste e a região de Sapopemba, também na zona Leste, é abastecida pelo Sistema Rio Claro. A RMSP conta com 384 tanques de armazenamento de água com capacidade total de 1,9 milhão de metros cúbicos e 122

estações elevatórias de água. Na área abrangida pelos oito sistemas produtores há 20 reservatórios de água não tratada e 192 de água tratada.

Uma vez tratada, a água é conduzida para os ‘setores de abastecimento’, onde fica armazenada em grandes reservatórios de distribuição. Na sequência é levada até os reservatórios de bairro, de onde segue por adutoras para as redes de distribuição, por meio das quais chega ao consumidor final. A água utilizada cai nas redes coletoras de esgoto, de onde segue para as estações de tratamento de esgoto, e após o tratamento é reconduzida para os rios. O processo de produção termina com o depósito da água tratada nos reservatórios de distribuição. A partir daí se inicia o processo de distribuição e coleta.

#### *4.1.3 Ativos*

Os ativos físicos da Organização estão organizados em três grandes blocos: os Sistemas de Abastecimento de Água, que abrangem os subsistemas de Produção e Distribuição; os Sistemas de Esgotos, com o subsistema de Esgoto Sanitário e os Bens de Uso Geral, que é segmentado em administração, operação e manutenção, comercial, obras e comodato. Os ativos diretamente relacionados a este trabalho são os abrangidos pelos subsistemas de Distribuição de Água e de Esgoto Sanitário, sendo que os principais são as redes, as ligações de água e esgoto e os hidrômetros. Por se tratar de empresa concessionária de serviços públicos, os ativos operacionais são classificados no subgrupo Intangível.

#### *4.1.4 Estrutura de Custos e Investimentos*

A estrutura de custos acompanha os processos internos e a estrutura organizacional. Na estrutura do plano de contas de investimentos e ativos pode-se observar um alinhamento com a classificação dos ativos de Williamson (1985), entre reimplantáveis (genéricos) ou não reimplantáveis (específicos), que pode ou não estar alinhada com a classificação contábil de custos fixos e variáveis.



**Tabela 1. Estrutura de Custos**

---

**Despesas de Operação e Manutenção**

Despesas Comerciais

Despesas Administrativas

Despesas Capitalizáveis

Despesas de Serviços Internos

Despesas Financeiras e Fiscais

Outras Despesas Operacionais

Despesas Transferidas

---

Fonte: Plano de Contas da Organização

A estrutura do plano de contas de investimentos é formatada a partir de 3 grandes sistemas: água, esgoto e bens de uso geral. Cada um deles está subdividido em subprocessos que por sua vez contemplam tipos de estrutura ou ativos.

Apresentamos abaixo o grupo de Despesas de Operação e Manutenção, que espelha os processos e subprocessos operacionais dos dois sistemas estruturantes da Organização (água e esgoto). A eficiência operacional ‘recortada’, no presente trabalho, está relacionada aos subprocessos em destaque.

**Tabela 2. Despesas de Operação e Manutenção**

---

**Sistemas de Abastecimento de Água**

Produção

Captação

Adução

Tratamento (Operação)

Tratamento (Manutenção)

**Distribuição****Subadução**

Reservação

**Redes****SISTEMAS DE ESGOTOS**

Esgoto Sanitário

**Coleta**

Tratamento

Lançamento Final

Esgoto Industrial

---

Fonte: Plano de Contas da Organização

#### 4.1.5 *Projeção da Demanda*

A demanda é projetada a partir de fatores demográficos e operacionais. Os primeiros são basicamente a população, o número de domicílios e a evolução do número de empregos. Os principais fatores operacionais são os limites dos setores de abastecimento, indicadores de consumo e índices de perdas. Esses últimos são um importante indicador de eficiência do processo operacional. As perdas podem ser medidas de várias formas, por exemplo: por ligação, por setor de abastecimento, por Unidade de Negócio, etc.

No sistema de distribuição a perda de água é definida por duas parcelas: a de perda real e a de perda aparente. A primeira corresponde à parcela de água efetivamente perdida no sistema, por exemplo, com vazamentos nas redes de água. A perda aparente representa a parcela de água utilizada pela população mas não medida, e por conseguinte não faturada. Entre os principais fatores que levam a esse tipo de ocorrência estão as fraudes, as falhas de cadastro, a imprecisão da micromedição e as favelas.

Os clientes ou usuários são categorizados de várias formas: segundo o volume consumido, em rol comum e grandes consumidores; segundo o tipo de uso, as principais categorias são: residencial, comercial, público e industrial. As tarifas aplicadas diferem segundo as categorias de uso.

#### 4.1.6 *Indicadores de Eficiência*

A Organização utiliza a metodologia do *Balanced Scorecard* no seu processo de planejamento, que envolve os planos estratégico, tático e operacional; cujo alcance é de dez, cinco e um ano, respectivamente, com revisão anual.

Na tabela a seguir apresentamos os principais indicadores operacionais do BSC da Organização estudada. O indicador de atendimento ao cliente envolve, primordialmente, as questões de prazo e qualidade. O prazo refere-se ao tempo de atendimento de uma solicitação de serviço em horas, e a qualidade se refere diretamente à execução do serviço quanto aos aspectos técnicos e formais: materiais utilizados, conformidade com a especificação técnica, conformidade com a legislação de segurança do trabalho, limpeza, apresentação dos empregados.

**Tabela 3. Indicadores Operacionais - BSC**


---

Atendimento em Abastecimento de Água
Perdas por Faturamento
Perdas por Ligação
Tratamento dos Esgotos Coletados
Extravasamento de Esgoto
Satisfação dos Clientes
Número de Acidentes de Trabalho com Afastamento
Taxa de Frequência de Acidentes de Trabalho
Taxa de Gravidade de Acidentes de Trabalho

---

Fonte: Intranet – Organização – Jul/2011.

#### 4.1.7 Regras Formais do Macroambiente

A regulação estatal exerce importantes efeitos sobre as atividades da Organização. Destaca-se na tabela abaixo as mais relevantes para o presente estudo.

**Tabela 4. Organização x Regras do Macroambiente**


---

Lei do Saneamento Básico	Estabelece diretrizes nacionais para a prestação de serviços de saneamento.
<b>Lei de Concessões dos Serviços Públicos</b>	<b>Dispõe sobre as condições contratuais específicas à modalidade.</b>
Lei dos Consórcios Públicos e Convênios de Cooperação – Gestão Associada	Prevê os princípios e condições da gestão associada.
<b>Lei de Criação da Agência Reguladora - ARSESP</b>	<b>Criação da entidade encarregada de regular os serviços de saneamento básico no Estado de São Paulo.</b>
Lei das parcerias público-privadas (PPPs)	Forma contratual segundo a qual a Administração Pública contrata com particulares a prestação de serviços.
<b>Lei de Licitações Públicas</b>	<b>Regula as licitações da Administração Pública.</b>
Lei de Cobrança pelo Uso da Água	Estabelece a base para a remuneração cobrada pelo uso de recursos hídricos de propriedade do Estado de São Paulo.
Portaria nº 518 do Ministério da Saúde	Estabelece os padrões mínimos de qualidade da água para consumo humano no Brasil.
Normas relativas à atividade de esgotamento sanitário	Estabelece que nas áreas em que exista um sistema de esgotamento sanitário todos os efluentes devem ser nele lançados.
Regulação de Tarifas no Estado de SP	Fixa os critérios para a determinação das tarifas na Organização.
Regras sobre Limites de Endividamento	Restrições ditadas pela Resolução CMN 2515/98
Regulação Ambiental	Estabelece restrições visando proteger o meio ambiente.

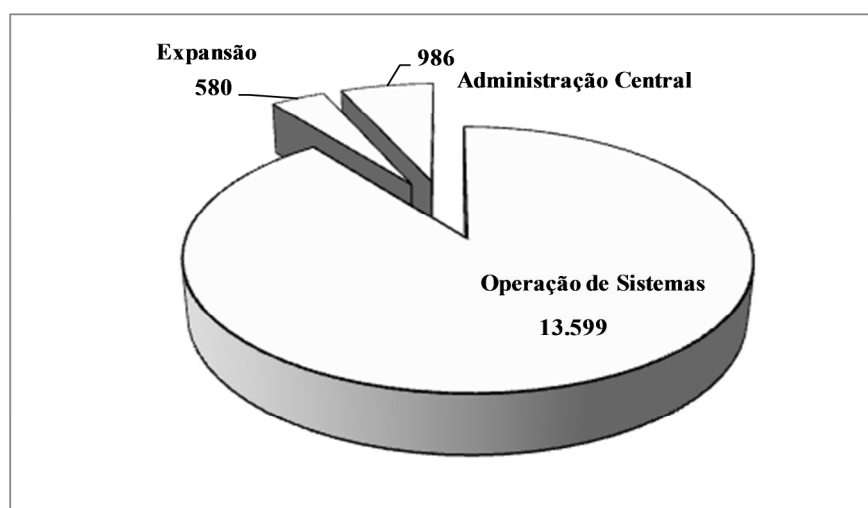
---

Fonte: Formulário de Referência 2010 – Organização

#### 4.1.8 Sistemas Organizacionais

Os Sistemas internos se apresentam estruturados em três grandes blocos: (i) Sistemas Operacionais, que são subdivididos em operação, administração da operação e comercial; (ii) Sistemas de Expansão, que são subdivididos em Administração de Obras e Administração dos Investimentos e (iii) Administração Central, que basicamente representam as autoridades funcionais. As últimas estabelecem as diretrizes gerais que são documentadas nas Políticas Institucionais. A partir das Políticas são codificadas as regras institucionais, consubstanciadas nos Procedimentos Empresariais, que definem detalhadamente o ‘como’ proceder para toda a Organização. O gráfico a seguir apresenta a distribuição do efetivo de pessoal entre os três sistemas. Organizacionais. A Operação de Sistemas aloca 90% do efetivo.

**Gráfico 1 – Distribuição do Efetivo de Pessoal por Sistema Organizacional**



Fonte: Relatório de Gestão – Organização - Dez/2010.

Recortando a Operação de Sistemas, encontramos três subdivisões:

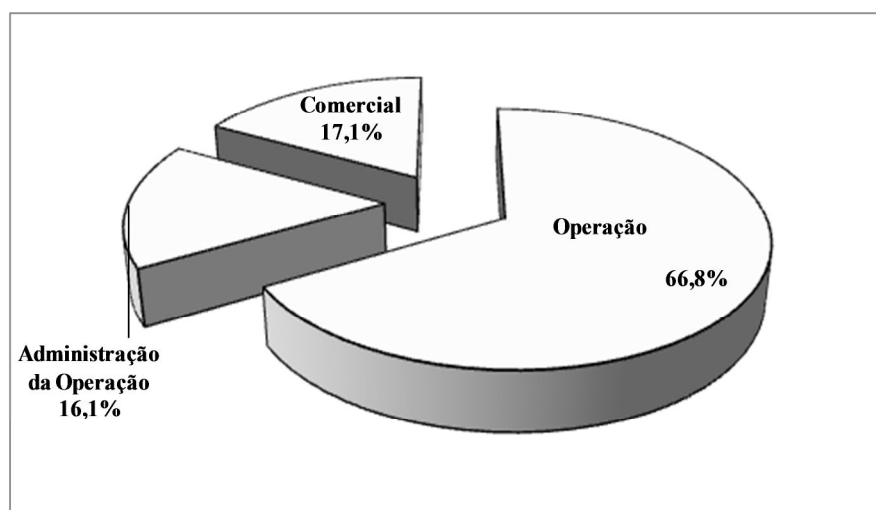
- (i) *Operação* – Nesse grupo estão alocadas as áreas de engenharia das Unidades de Negócio; a mão-de-obra operacional propriamente dita, ou seja, os empregados que executam os serviços de água e esgoto; os fiscais e os encarregados pela programação dos serviços, e os gerentes dos Pólos de Manutenção, aqueles que estão “na ponta”, os mais próximos do cliente final. Esses últimos são público-alvo do trabalho e entraram na composição da população para as entrevistas.

- (ii) *Administração da Operação* – Nesse grupo estão alocadas as áreas administrativas das Unidades de Negócio; os gerentes do departamento de serviços e os superintendentes, os quais compõem a população para as entrevistas.
- (iii) *Comercial* - Nesse grupo estão alocadas as áreas comerciais das Unidades de Negócio. As áreas comerciais, além de sua atividade principal que consiste na medição e faturamento, atuam também como um canal de entrada de serviços operacionais. Por exemplo, os pedidos de ligação de água e esgoto são recebidos pelas áreas comerciais, que são responsáveis pelo cadastro do cliente e pela inspeção do imóvel, e a área operacional é responsável pela execução da ligação propriamente dita. Portanto nesses serviços a coordenação das atividades entre ambas é de extrema importância para a eficiência do serviço prestado. Essa área não entrou para a composição da população dos entrevistados.

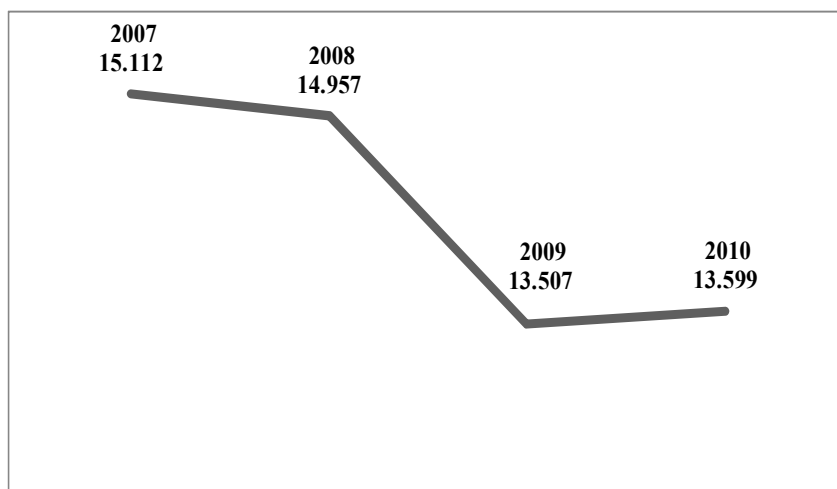
A obrigatoriedade do exame de concurso público trazida pela Constituição Federal de 1988 colocou uma linha divisória no que diz respeito ao acesso às empresas de economia mista. O primeiro concurso realizado pela Organização ocorreu em 1992.

Abaixo apresentamos graficamente a distribuição de pessoal na Operação de Sistemas; a evolução do quantitativo de pessoal na Operação de Sistemas em termos absolutos e em termos percentuais com relação ao total de pessoal efetivo na Organização.

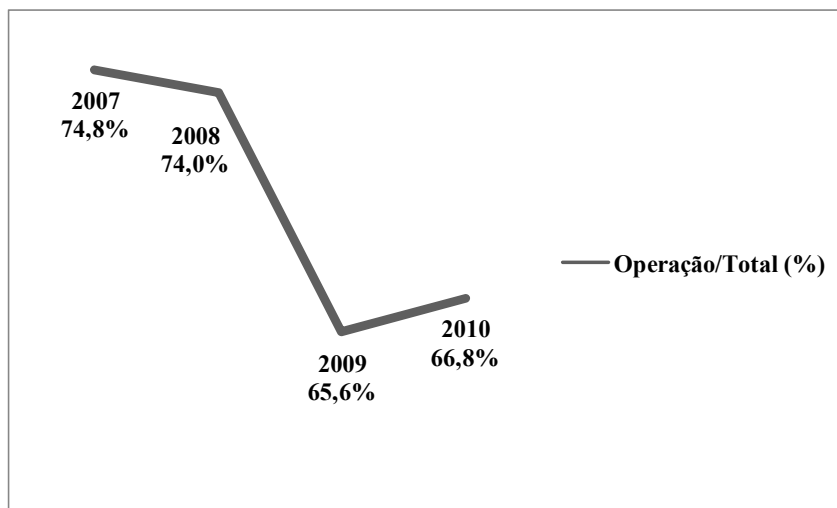
**Gráfico 2 – Distribuição do Efetivo de Pessoal na Operação de Sistemas**



Fonte: Relatório de Gestão – Organização - Dez/2010.

**Gráfico 3. Evolução do Efetivo de Pessoal na Operação de Sistemas**

Fonte: Relatório de Gestão – Organização - Dez/2010.

**Gráfico 4. Evolução Percentual do Efetivo de Pessoal na Operação de Sistemas**

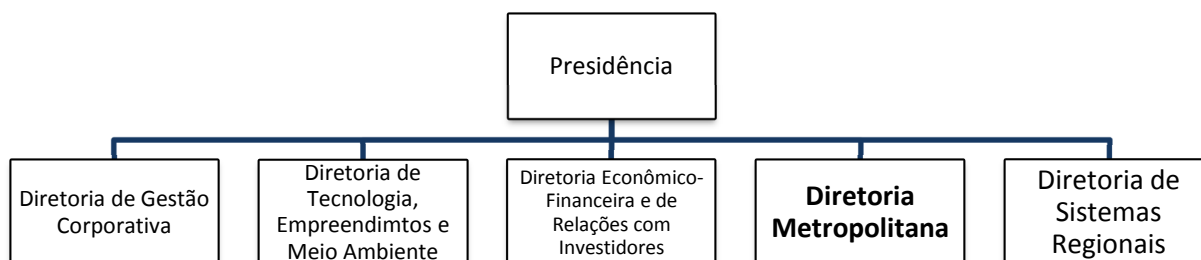
Fonte: Relatório de Gestão – Organização - Dez/2010.

#### 4.1.9 A Diretoria Metropolitana

Na Organização, as atribuições de operar, fazer manutenção e executar obras e serviços nos sistemas de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos, assim como fazer a gestão dos serviços comerciais e de atendimento ao público, estão a cargo da Diretoria Metropolitana e de Sistemas Regionais, sendo que a primeira atua na Região Metropolitana de São Paulo –

RMSP -, e a segunda no Litoral e Interior. A transação analisada nesse trabalho se realiza no âmbito da Diretoria Metropolitana.

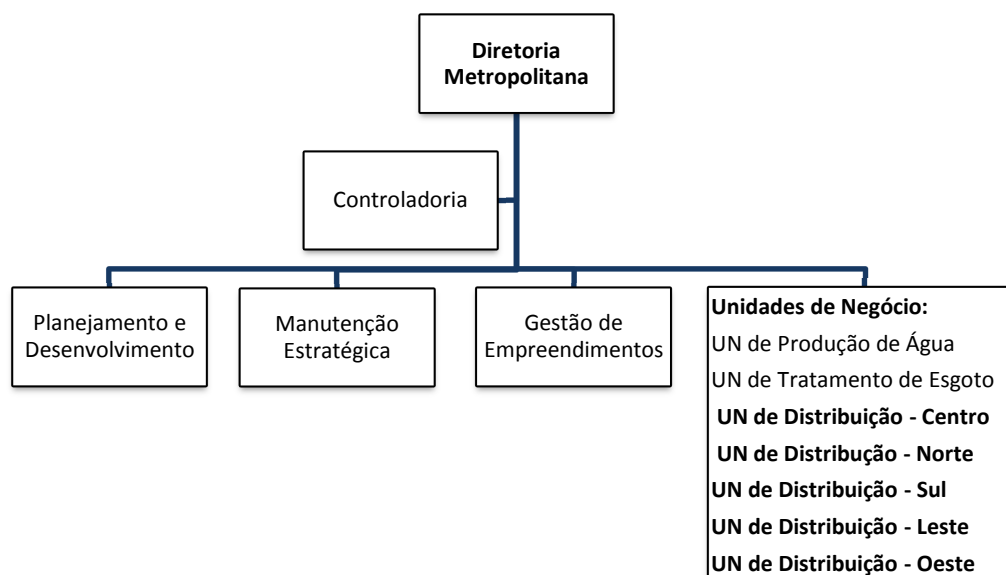
### Ilustração 6. Organograma da Alta Administração da Unidade Social Estudada



Fonte: Intranet – Organização

O abastecimento na RMSP é feito por cinco Unidades de Negócio: Centro, Norte, Sul, Leste e Oeste. Com exceção da primeira, que atua apenas na capital paulista, todas as outras atuam tanto em regiões da capital quanto em municípios no seu entorno.

### Ilustração 7. Organograma da Diretoria Metropolitana



Fonte: Intranet - Organização

Esse trabalho está focado nas cinco Unidades de Negócio de Distribuição. A tabela a seguir apresenta os municípios por essas Unidades de Negócio.

**Tabela 5 – Municípios Atendidos na Diretoria Metropolitana**

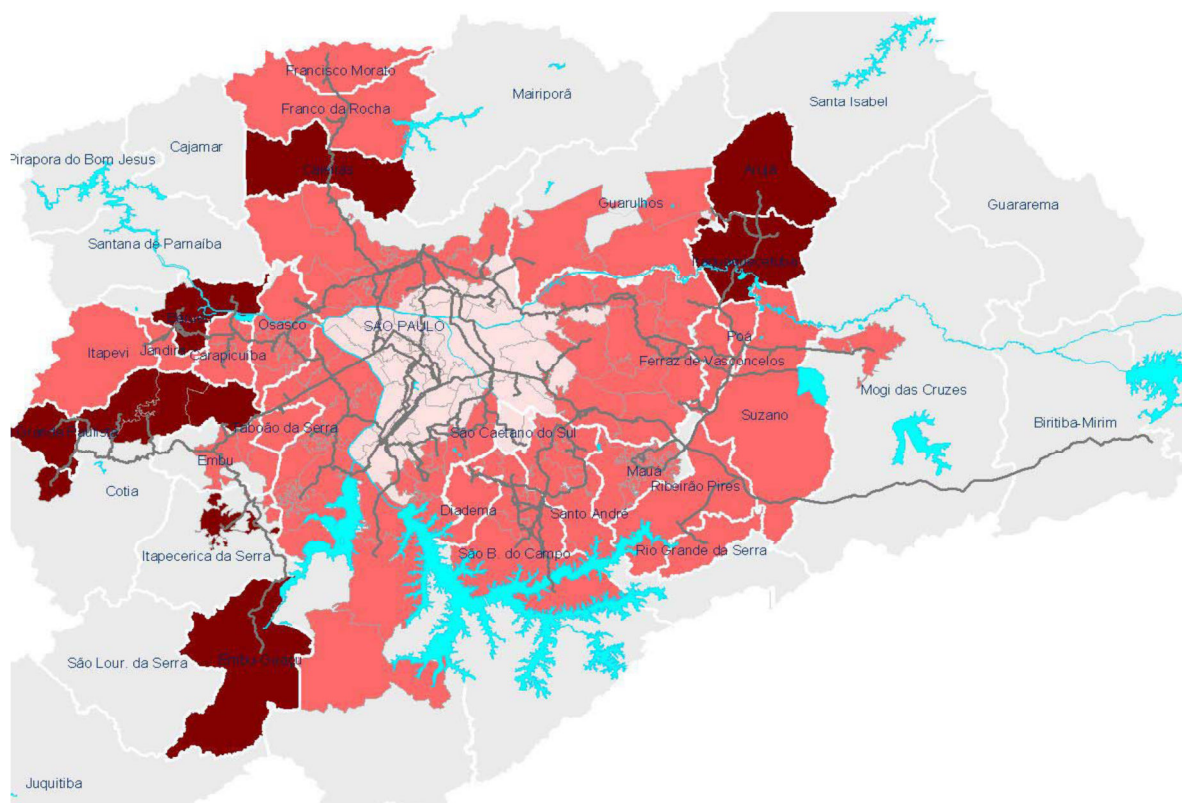
<b>Unidade de Negócio</b>	<b>Município</b>
Centro	São Paulo
Norte	Bragança Paulista; Caieiras; Cajamar; Francisco Morato; Franco da Rocha; Joanópolis; Mairiporã; Nazaré Paulista; Pedra Bela; Pinhalzinho; Piracaia; São Paulo; Socorro; Vargem.
Sul	Embú; Embu-Guaçu; Itapecerica da Serra; Ribeirão Pires; Rio Grande da Serra; São Bernardo do Campo; São Paulo.
Leste	Arujá; Biritiba-Mirim; Ferraz de Vasconcelos; Itaquaquecetuba; Poá; Salesópolis; São Paulo; Suzano;
Oeste	Barueri; Carapicuíba; Cotia; Itapevi; Jandira; Osasco; Pirapora do Bom Jesus; Santana de Parnaíba; São Paulo; Taboão da Serra; Vargem Grande Paulista.

Fonte: Relatório Empresarial Dezembro/2010 – Organização.

As cinco Unidades de Negócio de Distribuição são as executoras de praticamente todas as atribuições Diretoria Metropolitana. As outras unidades atuam mais no âmbito administrativo, dando apoio à execução, com exceção da Unidade de Manutenção Estratégica, que tem atuação híbrida, tanto em nível de planejamento quanto de operação e execução. A figura a seguir representa a abrangência da Diretoria Metropolitana em termos de área geográfica.

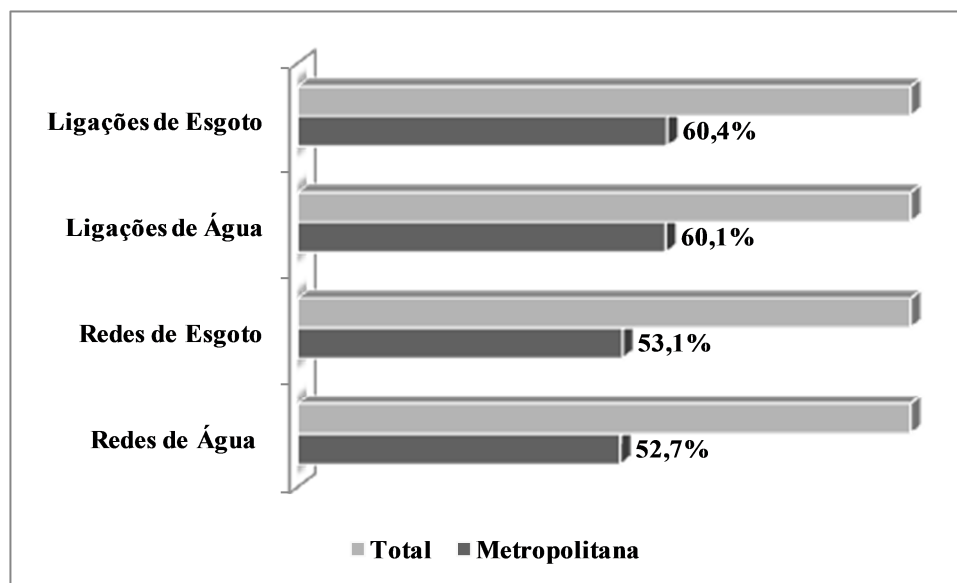


**Figura 2. Área Geográfica abrangida pelo Contrato *Global Sourcing* – Diretoria Metropolitana**



Fonte: Relatório Síntese de Planejamento Integrado da Unidade de Negócio de Produção de Água – Organização

Os principais ativos das Unidades de Negócio de Distribuição são as adutoras e as estações elevatórias de água tratada, os reservatórios, e as redes e ligações de água e esgoto. Abaixo apresentamos graficamente a relação percentual das redes e ligações de água e esgoto da Diretoria Metropolitana, que são o objeto da transação analisada nesse trabalho, em relação ao total da Organização.

**Gráfico 5 – Ativos Específicos (objeto do *Global Sourcing*): Metropolitana x Total**

Fonte: Relatório de Gestão – Organização - Dez/2010.

## 4.2 Metodologia

Os procedimentos de coleta e de apresentação de evidências são essenciais para a pesquisa social científica, pois é o meio científico de prestação de contas pública com respeito à evidência (BAUER & GASKELL, 2008 *apud* HABERMAS, 1989). Uma vez definida a estratégia para a realização da pesquisa, parte-se para a definição dos métodos de coleta de dados.

Segundo Bauer & Gaskell (2008), a pesquisa social apoia-se em dados sobre o mundo social, os quais são construídos nos processos de comunicação. Portanto, o meio mais comum de obtê-los é o texto, que pode ser gerado de modo formal ou informal. O primeiro caso inclui regras e pessoas com conhecimento especializado, com exemplo, os artigos de jornal. O exemplo clássico do segundo caso são as entrevistas, pois nelas o impulso momentâneo do respondente e a influência do pesquisador, preponderam sobre as regras de competência. A presente pesquisa utiliza ambos: o primeiro na forma de análise de ‘contratos’ e o segundo na forma de ‘entrevistas individuais semi-estruturadas’, que foram realizadas com gestores de vários níveis hierárquicos da organização estudada. No entanto, vale comentar alguns problemas apontados por Bauer & Gaskell (2008).

No caso da pesquisa documental, o pesquisador utiliza o produto decorrente de um ato de comunicação de determinado grupo social. O problema surge quando os comunicadores dizem representar um grupo social que na realidade não representam. Na entrevista, o problema surge quando os entrevistados não se manifestam espontaneamente sobre o que é importante para eles, mas dizem o que pensam que o entrevistador gostaria de ouvir. O pesquisador precisa estar preparado para reconhecer esses problemas.

Para se chegar aos resultados foi utilizada a análise de conteúdo (AC) baseada em Bauer & Gaskell (2009) e Bardin (2009). A tabela a seguir apresenta algumas definições de AC.

### **Tabela 6. Algumas Definições de Análise de Conteúdo**

---

A técnica de pesquisa para a descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto da comunicação (Berelson, 1952: 18).

Toda técnica para fazer inferências através da identificação *objetiva* e sistemática de características específicas de mensagens (Holsti, 1969: 14).

Processamento da informação em que o conteúdo da comunicação é transformado, através da aplicação objetiva e sistemática de regras de categorização (Paisley, 1969).

Uma técnica de pesquisa para produzir inferências replicáveis e práticas partindo dos dados em direção a seu contexto (Krippendorff, 1980: 21).

---

Fonte: Adaptada de Bauer & Gaskell (2008, p 192).

#### *4.2.1 Pesquisa Documental: os Contratos*

Na técnica da pesquisa documental, o principal objeto de estudo foram os contratos estruturados sob o conceito *Global Sourcing*, modelo de contratação implementado pela Diretoria Metropolitana, em 2003, cujo objeto de negociação é a prestação de serviços operacionais de manutenção dos sistemas de distribuição de água e coleta de esgoto e crescimento vegetativo na Região Metropolitana de São Paulo. Trata-se de um contrato ‘guarda-chuva’ que contempla todos os serviços operacionais voltados para os principais ativos operacionais do sistema de distribuição e coleta, que são as redes e as ligações de água e esgoto, abrangendo tanto a manutenção corretiva desses ativos (despesa), quanto os novos assentamentos para atender o crescimento vegetativo (investimento). Antes do advento desse modelo, esses serviços eram contratados separadamente e de modo pulverizado.

O edital é padrão para toda a Diretoria Metropolitana, mas cada Unidade de Negócio realiza sua licitação separadamente, e subdivide o contrato em lotes, sendo que cada lote corresponde a uma determinada área geográfica. Assim, o *Global Sourcing* padronizou a prestação desses serviços provendo um nível mínimo de qualidade e segurança, e conseqüentemente demandou um grande esforço organizacional no sentido de melhorar e coordenar os sistemas de informação internos da organização.

O contrato *Global Sourcing* personifica uma transação fundamental para as Unidades de Negócio de Distribuição e Coleta, qual seja, a contratação de mão-de-obra terceirizada para executar os serviços operacionais de água e esgoto. Na década de 1980 esses serviços eram quase 100% executados por mão-de-obra própria, mas aos poucos esse cenário foi mudando, e atualmente os serviços de água são executados quase que na sua totalidade por mão de obra terceirizada. Já os serviços de esgoto, por serem mais complexos e apresentarem alto grau de periculosidade, ainda são executados em larga medida por mão-de-obra própria. Essa, na sua grande maioria, se constitui por empregados com muitos anos de casa, e portanto com muita experiência acumulada tanto em termos da execução técnica dos serviços, quanto em termos do conhecimento prático da localização das redes.

Por concentrar todos os serviços operacionais num só contrato, o *Global Sourcing* movimenta um grande volume de recursos financeiros do orçamento da Diretoria Metropolitana. Assim, esse modelo de contratação foi um dos fatores mais importantes pelo recorte adotado para responder à questão de pesquisa, ou seja, a eficiência aqui analisada se refere estritamente à eficiência da prestação dos serviços operacionais de água e esgoto formatados por esse contrato.

A importância do contrato *Global Sourcing* reside no fato dos seus atributos se aproximarem bastante dos atributos da transação analisada por Williamson (1985), quais sejam: (i) trata-se de uma transação bilateral *lock-in*, em que o grande volume de recursos direcionados para uma única empresa indica que a contratante fica na dependência da execução do contrato por essa empresa; por outro lado a contratada, para executar o objeto contratual, deve fazer um investimento inicial alto, pois o contrato demanda grande mobilização em termos de recursos humanos e materiais; (ii) essa relação se torna crítica devido à ‘especificidade dos ativos envolvidos na transação’, no caso da Organização, as estruturas de água e esgoto localizadas no subsolo; (iii) os potenciais ganhos de escala que surgem em decorrência dos atributos da transação, os quais, durante a execução do contrato, podem ser apropriados tanto por uma quanto pela outra parte.

No entanto, logo de início, verifica-se que o desenho desses contratos não acusava um atributo fundamental do modelo preconizado por Williamson (1985): o prazo contratual, que em Williamson deve ser longo, e os contratos do *Global Sourcing*, têm o prazo de 30 meses. Não obstante a falta desse atributo decidiu-se levar adiante a pesquisa.

As contratações da Organização são feitas segundo os preceitos da Lei 8.666/93. Essa Lei regulamenta o Art. 37, inciso XXI da CF/88, e institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, o que torna sua gestão bastante burocrática e complexa, abrangendo várias áreas funcionais e sistemas organizacionais. Toda documentação gerada durante a gestão dos contratos ser arquivada em dossiê e permanecer à disposição de Auditorias, Tribunal de Contas, Ministério Público, bem como de qualquer cidadão para quaisquer esclarecimentos. Na Organização, a responsabilidade pela gestão dos contratos é compartilhada por quatro áreas: (i): área que requisita a obra ou serviço; (ii) área que coordena o processamento da licitação; (iii) área financeira; (iv) área jurídica. A tabela a seguir demonstra as principais atividades relacionadas ao processo licitatório.

**Tabela 7 Processo Licitatório e Contratação: Principais Atividades**

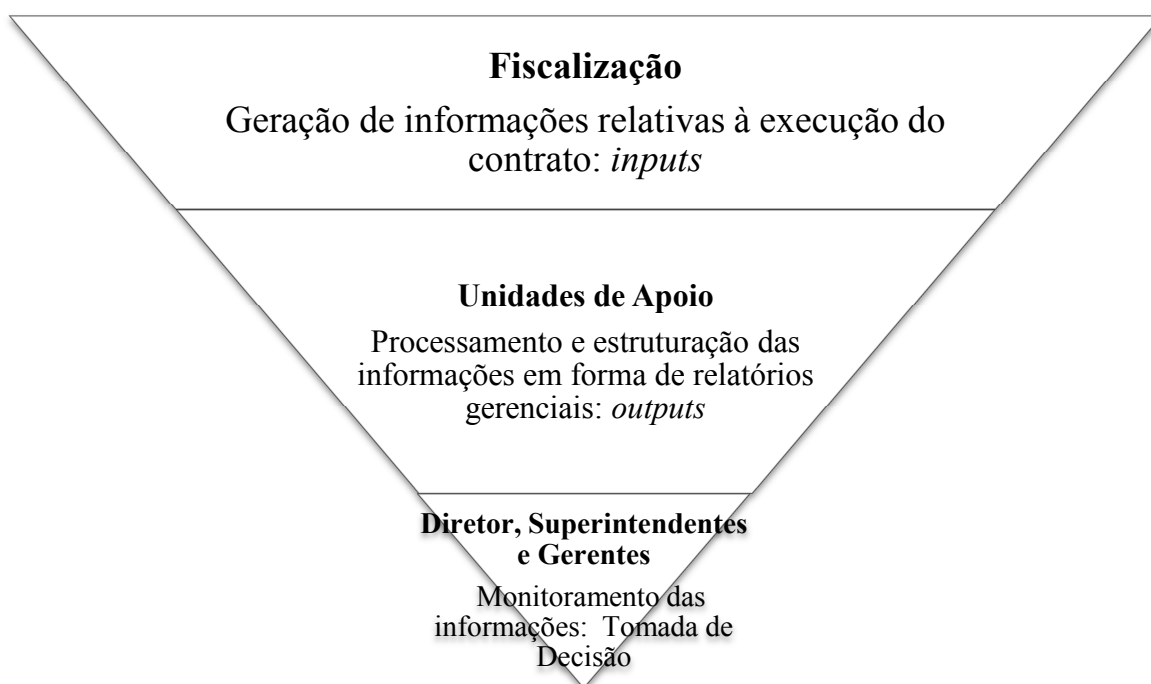
Requisitante	Responsável pela Licitação	Financeira	Jurídica
Elaborar e obter a aprovação do Pacote Técnico.	Analisar o Pacote Técnico	Elaborar Parecer do Edital	Elaborar Parecer do Edital
Aprovar a elaboração do edital.	Emitir e manter o dossiê.	Fornecer detalhamentos financeiros para resposta a esclarecimentos e/ou recursos administrativos.	Fornecer embasamento jurídico para resposta a esclarecimentos e/ou recursos administrativos.
Fornecer detalhamentos técnicos para resposta a esclarecimentos e/ou recursos administrativos.	Elaborar o Edital.  Providenciar as aprovações.  Constituir/convocar Comissão Especial de Licitação (CEL).  Divulgar o processo licitatório.  Responder os pedidos de esclarecimentos/impugnações ao edital.  Disponibilizar o dossiê e propostas para a realização das sessões públicas.  Conferir os relatórios da CEL.  Encaminhar os recursos administrativos para resposta da CEL e aprovação da Autoridade Competente.  Encaminhar os processos para adjudicação e homologação da Autoridade Competente.  Elaborar Instrumento de Contratação e encaminhar para assinatura dos representantes Legais da Organização e Contratada.  Preparar e encaminhar documentação ao TCE SP.		

Fonte: Procedimento Empresarial PE-SU0019 Licitações e Contratações de Obras e Serviços. Organização.

Na linha divisória dos custos *ex ante* e *ex post*, as atividades acima relacionadas referem-se aos primeiros. Uma vez emitido o Instrumento de Contratação, ou o contrato propriamente dito, passa-se à fase do monitoramento de sua execução e controle dos produtos e/ou serviços por ele gerados (custos *ex post*). Nessa fase as responsabilidades e atividades podem ser divididas em três grandes grupos: (i) o que tem a responsabilidade de administrar legalmente o contrato

garantindo o cumprimento de todas as formalidades necessárias, supervisionar, coordenar e intervir na sua execução, se julgar necessário, o qual é formado pelo Diretor e Superintendente da área requisitante, e pelos respectivos gerentes de operação; (ii) o grupo responsável pela fiscalização da execução do objeto contratual, que é formado basicamente por empregados operacionais que atuam na coordenação da fiscalização, bem como por aqueles que atuam em campo, fiscalizando os serviços contratados. Esses últimos são chamados ‘fiscais de obra’; (iii) o terceiro grupo é formado pelas unidades de apoio, as quais processam e consolidam as informações geradas pela fiscalização, possibilitando a geração de relatórios gerenciais. Nesse grupo estão as unidades orçamentária, financeira, contábil, patrimonial e almoxarifados.

**Ilustração 8. Esquema da Administração do Contrato**



Fonte: a autora.

A força de trabalho que atua na fiscalização é, portanto, fundamental, pois essa atividade é primordial para o monitoramento da execução dos serviços tanto contratados, quanto executados por mão de obra própria. O que se espera desse grupo está formalizado em procedimento empresarial específico, que reproduzimos na tabela a seguir.

**Tabela 8 - Atribuições da Fiscalização**

<b>Itens</b>	<b>Descrição</b>
a)	Participar da Comissão de Recebimento desde o início de vigência do contrato;
b)	Conhecer em detalhe todos os itens que integram o contrato; em especial as cláusulas, planilha de orçamento, documentação técnica, regulamentações de preços e critérios de medição, Código de Ética e Conduta da Empresa;
c)	Conhecer os demais elementos necessários à completa realização do Objeto Contratual, tais como: liberações de áreas e faixas, licenças ambientais, autorizações de concessionárias e órgãos públicos, procedimentos, legislação vigente, normas técnicas aplicáveis, e demais cabíveis;
d)	Fiscalizar tecnicamente a obra e/ou serviço, de acordo com as condições, critérios e especificações estabelecidos em contrato e conforme os procedimentos de fiscalização definidos pelo Administrador do Contrato;
e)	Garantir a qualidade dos materiais / equipamentos e serviços contratados;
f)	Garantir o cumprimento dos requisitos e exigências de segurança, higiene e saúde do trabalho, conforme Procedimento Empresarial de Segurança, Medicina e Meio Ambiente do Trabalho em Obras e Serviços Contratados;
g)	Acompanhar presencialmente no campo, orientar o contratado sobre as boas técnicas de execução e pelos apontamentos de produção;
h)	Manter informado o Administrador do Contrato sobre as ocorrências relevantes que afetem a execução do objeto contratual, em todos os aspectos;
i)	Providenciar o levantamento das quantidades dos serviços realizados para elaboração de medição, incluindo relatórios fotográficos, em especial para registro da execução de itens que não ficam evidenciados após a sua realização, como sinalizações, escoramentos, rebaixamentos de lençol freático, etc., no que couber;
j)	Registrar em Caderneta todas as ocorrências que afetem o ritmo, a qualidade e a segurança na execução da obra e/ou serviços, obtendo a respectiva ciência pela Contratada, no que couber.

Fonte: Procedimento Empresarial PE-EM0003 – Administração de Instrumentos de Contratação de Obras e/ou Serviços – Organização

Especificamente o contrato do *Global Sourcing* demanda uma estrutura de governança muito ampla. A seguir apresentamos tabela com o mapeamento das atividades relacionadas a esse contrato, bem como os sistemas de informação que as apóiam, abrangendo as fases de licitação, contratação e monitoramento da execução do contrato.



**Tabela 9 – Processo de Acompanhamento do Contrato *Global Sourcing***

<b>Sistemas de Informação</b>	<b>Atividades de Cadastro, Acompanhamento e Medição do Contrato</b>	<b>Atividades Relacionadas aos Serviços Operacionais</b>
SGL – Licitação	Geração da Licitação	-
SPO – Preços e Orçamentos	Preparação de Número de Preços para Licitação; Geração dos Itens do Contrato.	-
SGO – Orçamento	Geração da Requisição de Contratação; Geração da Contratação.	-
SPA – Fornecedores	Cadastramento de Empresa.	-
SFG – Pagamentos	Cadastramento de Dados para Pagamento da Empresa Contratada.	Geração de Pagamento.
SGE – Empreendimentos	Geração das Medições; Geração da Contabilização.	Consolidação e Aprovação das Medições; Aprovação do Pagamento da Medição.
CSI – Comercial	Vinculação dos Preços dos Serviços; Cadastramento de FAC (Formulário de Avaliação da Contratada); Cadastramento dos parâmetros operacionais e vinculação com os contratos; Disponibilização das Planilhas dos Contratos.	Publicação dos Índices Apurados; Avaliação para Tomada de Decisão do Administrador.
AMB – Materiais	-	Controle de Materiais.
SIGAO - Operação	Disponibilização dos Contratos; Vinculação das Equipes do Contrato; Medição dos Serviços Executados; Avaliação dos serviços Medidos	Programação de Serviços; Controle de Retrabalho; Fiscalização; Controle Tecnológico; Pesquisa Interativa; Materiais.
CMOT	Disponibilização dos Contratos.	Controle da Mão de Obra Terceirizada.

Fonte: baseado em Fluxograma Preliminar do Departamento de Desenvolvimento Operacional e de Medidores da Superintendência de Planejamento e Desenvolvimento da Metropolitana.

#### 4.2.2 Princípio para a Coleta de Dados Qualitativos Através de Entrevistas

Bauer & Gaskell (2008), propõem a construção de um *corpus*, como um princípio alternativo à amostragem estatística aleatória para a coleta de dados em pesquisa social empírica. Segundo os autores, a ‘construção de *corpus*’ trilha um caminho intermediário entre a contagem de uma população e a conveniente seleção, sem violar o princípio da prestação de contas pública da pesquisa, pois garante a eficiência que se ganha na seleção de um material para caracterizar o todo. Assim, a construção de um *corpus* é estruturalmente diferente da amostragem, mas funcionalmente equivalente. A seguir são apresentadas algumas definições de *corpus* trazidas por esses autores.

### **Tabela 10 – Algumas Definições de *Corpus***

---

Um corpo de coleção completa de escritos ou coisas parecidas; o conjunto completo de literatura sobre algum assunto... vários trabalhos da mesma natureza, coletados e organizados (*Oxford English Dictionary*, 1989).

Uma coleção de textos, especialmente se for completa e independente (McArtur, 1992).

Uma coleção finita de materiais, determinada de antemão pelo analista com (inevitável) arbitrariedade, e com a qual ele irá trabalhar (Barthes, 1967:96)

---

Fonte: Bauer & Gaskell, 2008, p. 44(adaptado).

O público-alvo das entrevistas foi selecionado tendo em vista o recorte da pesquisa: os serviços operacionais de manutenção e prolongamento das redes, bem como de execução de novas ligações de água e esgoto nas cinco Unidades de Negócio de Distribuição da Diretoria Metropolitana. A população abrange, portanto, todos os gerentes das áreas de serviços, os superintendentes das cinco Unidades de Negócio de Distribuição e o Diretor Metropolitano.

Os serviços operacionais na Organização estão a cargo dos Pólos de Manutenção. Cada pólo atende uma área geográfica delimitada. Por ocasião da pesquisa, os Pólos de Manutenção estavam hierarquicamente subordinados ao Departamento de Serviços, que por sua vez se reportava ao superintendente da Unidade de Negócio. A população para as entrevistas se constituiu de 37 atores organizacionais: os 26 (vinte e seis) gerentes dos Pólos de Manutenção, os cinco gerentes de departamento de serviços e os cinco superintendentes das Unidades de Negócio de Distribuição e Coleta da Diretoria Metropolitana, e o próprio diretor.

Segundo Bauer & Gaskell (2008), ‘a finalidade real da pesquisa qualitativa não é contar opiniões ou pessoas, mas ao contrário, explorar o espectro de opiniões, as diferentes representações sobre o assunto em questão.’ Por essa razão, e pelo fato de trabalhar na

Organização desde 1998, sendo que os primeiros oito anos numa Unidade de Negócio da Diretoria Metropolitana, optamos por essa metodologia.

Para dar início ao processo preparamos um *email* que continha uma breve explanação sobre o trabalho e a metodologia empregada – entrevistas individuais semi-estruturadas, solicitando os 37 agentes a participarem. O *email* foi disparado no dia 27 de abril, e no dia 28 obtivemos sete adesões, das quais cinco eram de gestores conhecidos da pesquisadora: os gerentes dos pólos Sé, Vila Prudente, Vila Mariana e São Bernardo do Campo, e o gerente do Departamento de Serviços da Unidade de Negócio Centro.

Nos dias 29 de abril e 02 de maio não houve nenhuma nova adesão, e o entusiasmo inicial deu lugar ao receio de não lograr atingir a meta de 20 entrevistas, e por conseguinte não conseguir realizar a pesquisa. Felizmente, porém, fomos aconselhados a insistir nesse público, já que a falta de respostas não significava necessariamente uma não concordância em participar. Assim, partimos para a ‘busca’ propriamente dita, da quantidade de adesões necessária. Com efeito, a medida que fomos telefonando para os agentes fomos obtendo novas adesões.

Os agendamentos foram feitos na maioria diretamente com os gestores. Apenas as entrevistas do Diretor, dos três Superintendentes e de um gerente de Departamento de Serviços foram agendadas pelas respectivas secretárias, e não houve contato direto nessa fase. Vale ressaltar que na obtenção desses agendamentos as secretárias exerceram um papel importante, ora atuando como ‘aliadas’ na minha busca em obter a entrevista, ora agindo com o distanciamento próprio da função, ou seja, repassando fielmente minha solicitação ao gestor, cujo retorno geralmente era favorável.

A obtenção da entrevista com o Diretor, devido à sua atribulada agenda, requereu um pouco mais de persistência, mas após duas remarcações finalmente deu certo. As remarcações acabaram até ajudando, pois “empurraram” a entrevista para o final, o que acabou contribuindo positivamente para a pesquisa, pois permitiu a consolidação e o confronto com os dados já coletados com todos os outros gestores. Sendo o único funcionário de carreira da Diretoria, o atual Diretor da Metropolitana, no cargo desde 2004, é profundo conhecedor dos processos operacionais da Organização, tendo ajudado a conceber e implementar o sistema que dá suporte aos serviços operacionais, o SIGAO.

As entrevistas foram realizadas no período de 29 de abril a 30 de maio de 2011. No entanto, algumas não ocorreram individualmente, conforme solicitação inicial, como foi o caso dos gerentes dos Pólos de Santana e Freguesia do Ó, que, apesar de haverem agendado as entrevistas separadamente, devido a uma contingência concederam a entrevista em conjunto. Do mesmo modo, as entrevistas com o gerente do Departamento Comercial da Unidade Oeste

(indicado para representar o Superintendente), e do Pólo de Manutenção do Butantã, tiveram a participação de outras pessoas convidadas por esses gestores. Esses casos fugiram à metodologia adotada, e portanto não foram considerados na composição do *corpus*, o que não o prejudicou.

Segundo Bauer & Gaskell (2008), a quantidade de entrevistas individuais deveria estar contida no intervalo entre 15 e 25 por duas razões. Em primeiro lugar, ainda que para o indivíduo as experiências possam parecer únicas, suas representações são o resultado de processos sociais, portanto, há um compartilhamento de representações de um tema de interesse comum. Segundo esses autores:

[...] Isto pode ser visto em uma série de entrevistas. As primeiras são cheias de surpresas. As diferenças entre as narrativas são chocantes e, às vezes, ficamos imaginando se há algumas semelhanças. Contudo, temas comuns começam a aparecer, e progressivamente sente-se uma confiança crescente na compreensão emergente do fenômeno. A certa altura, o pesquisador se dá conta que não aparecerão novas surpresas ou percepções. (Bauer & Gaskell, 2008, p.71).

O segundo ponto é a questão do tamanho do *corpus* a ser analisado, ou seja, a quantidade de páginas transcritas tem que permitir ao pesquisador elaborar uma análise aprofundada do material coletado. Segundo Bauer & Gaskell (2008), a transcrição de uma entrevista pode conter, na média, 15 páginas, portanto a transcrição de 20 entrevistas produzirá um *corpus* de aproximadamente 300 páginas. Os autores explicam:

[...] A fim de analisar um *corpus* de textos extraídos de entrevistas e ir além da seleção superficial de um número de citações ilustrativas, é essencial quase viver e sonhar as entrevistas. [...] Há uma perda de informação no relatório escrito, e o entrevistador deve ser capaz de trazer à memória o tom emocional do entrevistado e lembrar por que eles fizeram uma pergunta específica. Falas ou comentários que numa primeira escuta pareciam sem sentido podem, repentinamente, entrar em cena à medida que as contribuições de diferentes entrevistados são comparadas e contrastadas (Bauer & Gaskell, 2008, p.71).

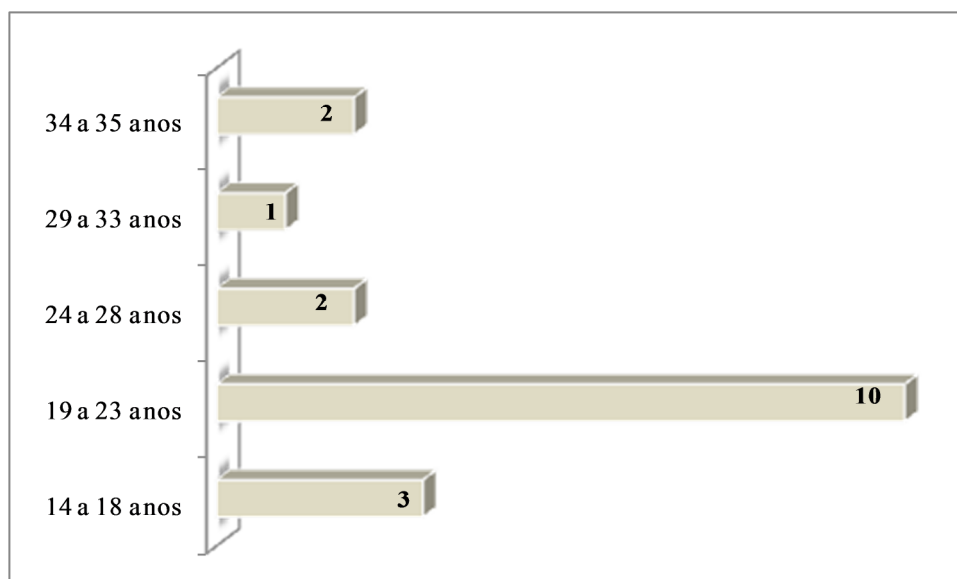
A seguir apresentamos o cronograma final das entrevistas e na sequência os gestores cujas entrevistas foram transcritas e que, juntamente com a entrevista do Diretor da Metropolitana, formam o *corpus*. Todas as entrevistas foram realizadas no local de trabalho do entrevistado.



**Tabela 11 – *Corpus*: Gestores**

	Superintendente	Gerente Departamento Serviços	Gerente Pólo de Manutenção
<b>Centro</b>	X	X	Vila Prudente Vila Mariana São Matheus Sé
<b>Norte</b>		X	Franco da Rocha Pirituba
<b>Sul</b>	X	X	São Bernardo do Campo
<b>Leste</b>	X	X	Penha Suzano
<b>Oeste</b>			Osasco

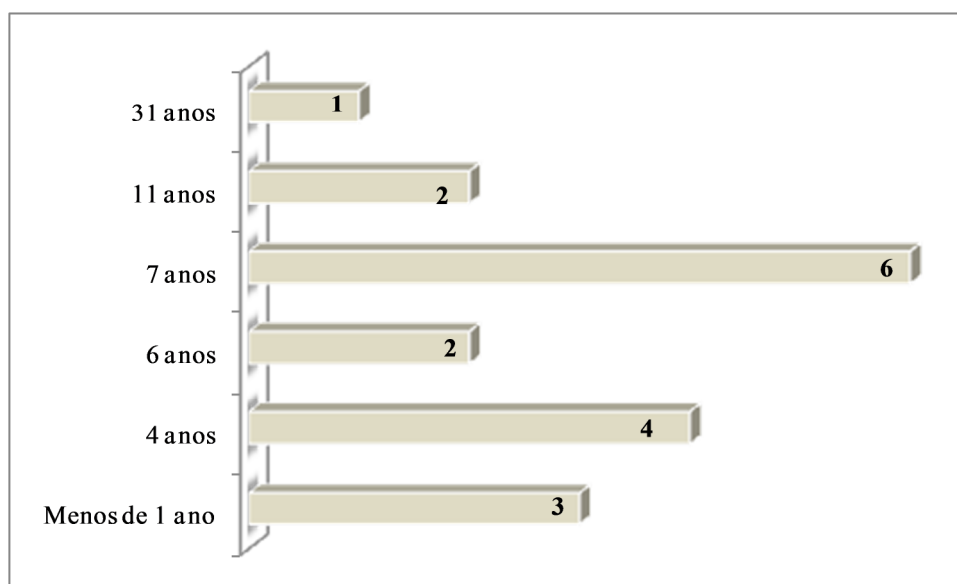
Apresenta-se abaixo alguns atributos que consideramos importantes para delinear o perfil do *corpus*. Trata-se aqui de um perfil bastante elementar dos entrevistados tendo como objeto de estudo a Organização, ou seja, um perfil dos entrevistados enquanto agentes credenciados para discorrer sobre o objeto estudado, qual seja, a prestação dos serviços operacionais na Organização.

**Gráfico 6. Perfil do *corpus*: Tempo na Empresa em Anos**

Fonte: Entrevistas realizadas no período de 29/04 a 30/05/2011

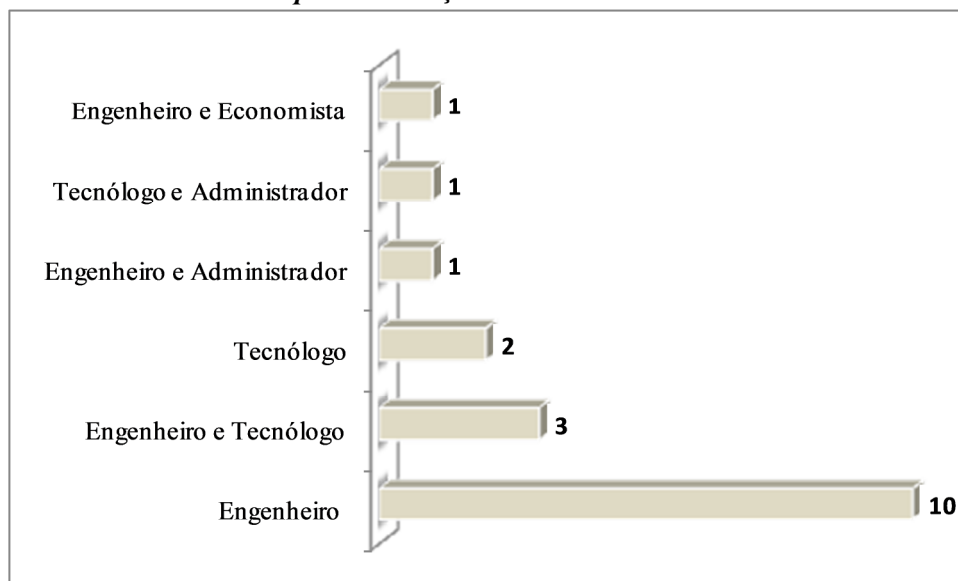
Quanto ao tempo de empresa, o intervalo ficou entre 14 e 35 anos, com acentuada predominância de gestores com 19 anos de empresa, oriundos do primeiro concurso, que ocorreu em 1992.

**Gráfico 7. Perfil do *corpus*: Tempo na Função em Anos**



Fonte: Entrevistas realizadas no período de 29/04 a 30/05/2011

Quanto ao tempo na atual função, pode-se observar que um entrevistado está na função desde que entrou na empresa. Os gestores há menos de um ano na atual função são um gerente de Pólo, um gerente e departamento e um superintendente. Um terço dos entrevistados está há 7 anos na função, entre eles o Diretor.

**Gráfico 8. Perfil do *corpus*: Formação Técnica / Acadêmica**

Fonte: Entrevistas realizadas no período de 29/04 a 30/05/2011

A formação educacional do indivíduo possui intersecções com a sua forma de visão de mundo e sua maneira de se relacionar com objetos no seu mundo vivencial. Observa-se neste aspecto, um alto grau de homogeneidade na população. Destaca-se que o gestor que possui formação em Engenharia e Economia é também mestre em Engenharia Ambiental pela Universidade de Londres.

O roteiro para as entrevistas foi elaborado de forma a coletar evidências que permitam responder à questão de pesquisa. Para tanto, buscou-se alinhar as perguntas aos objetivos e às hipóteses formuladas, e introduzir os elementos propostos por Bauer & Gaskell (2008), como provocar informação contextual, convidar o entrevistado a fazer descrições, emitir opiniões e fazer projeções; abordar questões de modo geral e particular, testar as hipóteses e encerrar dando oportunidade ao entrevistado de se manifestar de forma livre.

Os objetivos da organização são refletidos por meio dos seus grandes contratos, os quais são desenhados pela Alta Administração (custos *ex-ante*), e executados e monitorados pelos gestores internos (custos de execução e custos *ex-post*). A execução dos contratos depende de monitoramento e controle, e para isso, a organização planeja uma estrutura de governança interna. Essa, por sua vez, está alicerçada no binômio ‘custos x competências’, portanto é



função da relação entre a lei contratual, o grau de incentivo, os controles administrativos e a capacidade de adaptação dos atores.

Parece, portanto, acertado concluir que os seguintes tópicos sejam foco de preocupação da Alta Administração: (i) cláusulas de salvaguarda; (ii) mecanismos de controle da execução contratual; (iii) incentivo à boa performance; (iv) regras internas; (v) comunicação ampla. Isto posto, o roteiro buscou atingir os seguintes objetivos:

- 1) Explorar empiricamente se os conceitos que alicerçam a ECT, segundo Williamson (1985), estão presentes no recorte que foi dado à pesquisa, ou seja, na relação contratual consubstanciada sob o modelo do *Global Sourcing*.
- 2) Buscar indícios de mudança do nível de eficiência dos serviços operacionais, a partir do advento da agência reguladora.
- 3) Verificar como vem ocorrendo a interação entre a organização regulada e o órgão regulador no novo macro-ambiente institucional, bem como a percepção dos gestores sobre a evolução dessa interação e sua implicação sobre a eficiência dos serviços operacionais.

O roteiro contempla 25 perguntas direcionadoras, das quais parte foi aplicada para 100% dos entrevistados, parte para os níveis de Departamento e Superintendência e parte somente para a Alta Administração, ou seja, somente para o Diretor. Apresenta-se a seguir as Perguntas formuladas e o Quadro dos respondentes.

**Tabela 12. Perguntas Direcionadoras**

- 
- 1) Quais os fatores que impactam diretamente, aumentando ou diminuindo, a eficiência operacional?
  - 2) Quais são os riscos que permeiam a relação contratual Organização x contratada?
  - 3) O que seria uma relação contratual eficiente?
  - 4) A preocupação com a eficiência do serviço prestado está presente no contrato do *Global Sourcing*?
  - 5) O contrato do *Global Sourcing* contribuiu para melhorar a eficiência operacional? Em que aspectos?
  - 6) A Organização é uma organização eficiente em termos econômicos?
  - 7) O término do *Global Sourcing* vai trazer que mudanças para a Organização e para o mercado?
  - 8) Onde estão os custos mais relevantes do *Global Sourcing*? No planejamento ou no monitoramento?
  - 9) Quais os principais problemas que você vivencia na relação com a contratada?
  - 10) As cláusulas contratuais referentes às penalidades às contratadas são efetivas?
  - 11) Fale sobre os mecanismos de monitoramento da execução dos serviços: sua efetividade e relação com a eficiência.
  - 12) A coordenação interna das atividades de monitoramento da execução dos contratos é adequada?
  - 13) As regras internas institucionais contribuem para melhorar a eficiência operacional?
  - 14) A estrutura de incentivos da Organização contribui para a melhoria da eficiência dos serviços operacionais?
  - 15) O advento da Arsesp trouxe alguma mudança para o contrato do *Global Sourcing*?
  - 16) O que muda com o advento da Arsesp para a Organização, para o mercado e para o usuário dos serviços?
  - 17) O advento da Arsesp provocou algum impacto nos custos *ex ante* do contrato do *Global Sourcing*?
  - 18) O advento da Arsesp provocou algum impacto nos custos *ex post* do contrato *Global Sourcing*?
  - 19) O advento da Arsesp provocou algum impacto nos custos de execução do contrato *Global Sourcing*?
  - 20) O que mudou para as contratadas ao passar a operar em ambiente regulado?
  - 21) O advento da Arsesp provocou algum impacto no nível de eficiência dos serviços operacionais?
  - 22) O que a Arsesp já trouxe de impacto para esse Pólo (ou essa Unidade de Negócio) especificamente?
  - 23) O advento da Arsesp pode induzir a organização a buscar inovação tecnológica para os serviços operacionais?
  - 24) No contrato *Global Sourcing* a relação entre as partes é equilibrada ou uma parte ganha mais do que a outra?
  - 25) O que não foi perguntado sobre a interação organização x órgão regulador que teria dado oportunidade de mencionar o seu ponto-de-vista?
- 

Fonte: A autora.

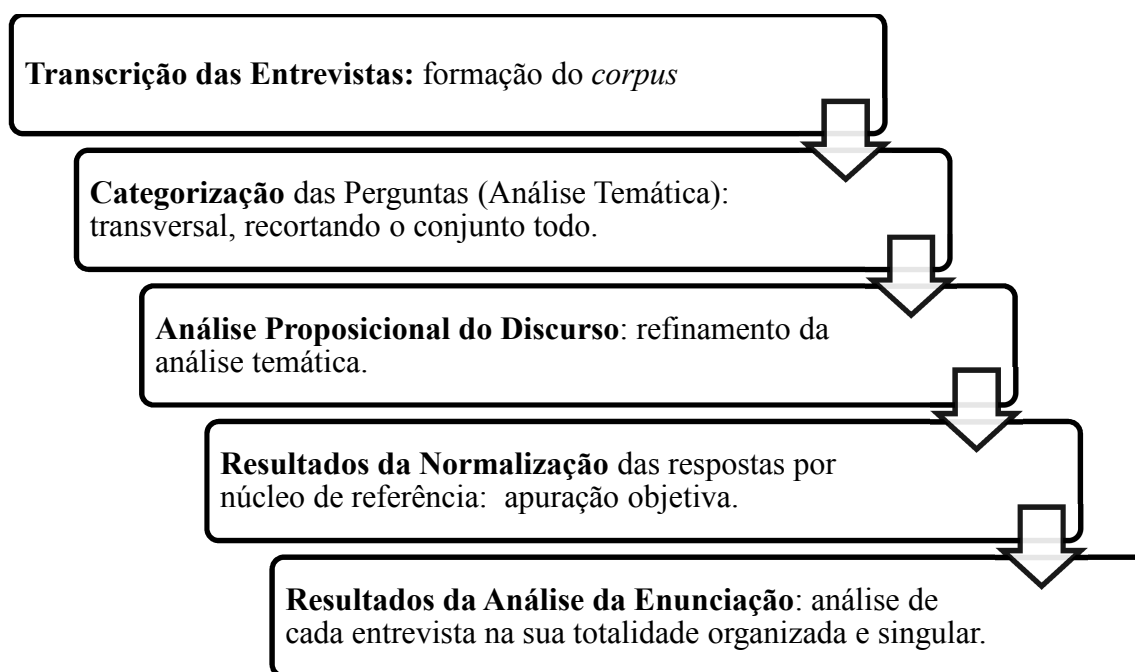
Quadro 2. Perguntas X Entrevistados Respondentes (*corpus*)

Pergunta	ENTREVISTADOS																		
	P1	P2	P3	P4	D1	P5	P6	D2	P7	S1	D3	P8	P9	P10	S2	S3	D4	AA	
1															X	X	X	X	
2	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	
3	X		X	X	X	X	X												
4	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	
5																		X	
6																		X	
7																		X	
8																		X	
9		X					X		X								X		
10		X	X	X	X	X	X				X		X		X				
11	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
12	X																		
13	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
14	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
15	X	X	X	X	X	X	X	X			X	X	X	X	X	X	X		
16																		X	
17															X	X			
18	X	X	X													X			
19	X			X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X		
20	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X		X	X	X	X		
21	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	
22	X		X											X		X	X		
23	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		
24				X					X				X		X				
25	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	

## 4.2.3 Tratamento Analítico dos Dados

Um *corpus* de texto é a representação e a expressão de uma comunidade. Sob esta luz, o resultado de uma Análise de Conteúdo, doravante denominada AC, é a variável dependente a ser explicada. Textos atribuídos contêm registros de eventos, valores, regras e normas, entretenimento e traços do conflito e do argumento; e a AC nos permite reconstruir indicadores e cosmovisões, valores, atitudes, opiniões, preconceitos e estereótipos. Sua validade deve ser julgada não contra uma ‘leitura verdadeira’ do texto, mas em termos de congruência com o objetivo de pesquisa (BAUER e GASKELL, 2008).

#### Ilustração 9. Organização da Análise



Fonte: A autora.

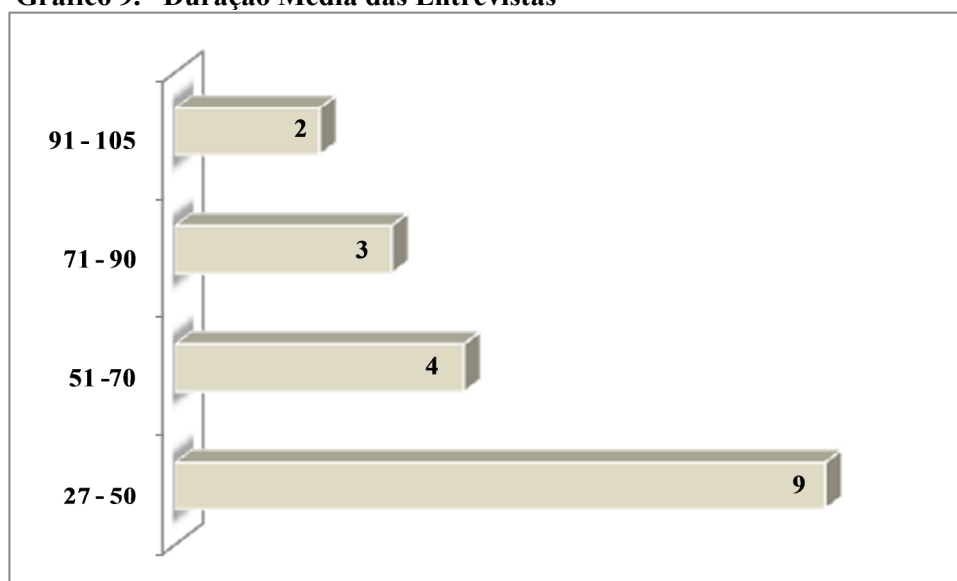
O primeiro passo foi transcrever as 18 entrevistas que compõem o *corpus*. Procurou-se fazer uma transcrição, o mais fiel possível, observando não só o discurso explícito, como também as atitudes e ocorrências: os silêncios, as repetições, as interjeições, os momentos de descontração, as interrupções, os titubeios. Na sequência, construiu-se a análise, a partir de elementos oriundos de quatro técnicas da AC (Bardin, 2009): (i) análise categorial; (ii) análise proposicional do discurso (APD); (iii) análise de avaliação; e (iv) análise da enunciação. A

categorização foi feita por meio de ‘análise temática’ das perguntas. Feito isso, foi utilizado a abordagem da APD, para refinar um pouco mais a análise temática, ou seja, ‘dentro’ de cada resposta já categorizada, procurou-se evidenciar núcleos de referência ou mudanças de tema através da ‘análise das proposições’. O passo seguinte, no contexto da análise de avaliação, foi proceder à ‘normalização’ dos enunciados. Por fim, buscou-se elementos para evidenciar o alinhamento e a dinâmica de cada entrevista individualizada por meio da ‘análise das rupturas’ e dos ‘elementos atípicos e figuras de retórica’, no contexto da ‘análise da enunciação’. Não foi utilizado o computador (*softwares* específicos) em nenhuma das etapas.

A seguir é apresentado o detalhamento de cada uma das etapas:

**Corpus:** 18 entrevistas que constituem as unidades físicas de dados, totalizando 17 horas e 44 minutos de gravação, as quais foram transcritas procurando conservar o máximo de informação, tanto linguística como paralinguística, principalmente quanto aos silêncios, onomatopéias e aspectos emocionais como o riso. O texto final possui 124.400 palavras em letra *Times New Roman*, tamanho 12, totalizando 199 páginas com espaçamento simples. A entrevista mais curta durou 27 minutos e a mais longa, 105. O tempo médio de duração ficou em 59 minutos. Todas as entrevistas foram realizadas no local de trabalho do entrevistado.

**Gráfico 9. Duração Média das Entrevistas**



Fonte: Entrevistas realizadas no período de 29/04 a 30/05/2011.

**Análise Temática:** recortando transversalmente o conjunto das entrevistas, chegou-se a três temas e nove subtemas, a saber:

1. A Organização sob o Prisma da ECT:
  - a. Eficiência Operacional e Econômica;
  - b. Relação Contratual;
  - c. Contrato *Global Sourcing* x Eficiência Operacional;
  - d. Alinhamento das Estruturas Internas de Governança.
  
2. A Organização e o Macro Ambiente Institucional;
  - a. O contrato *Global Sourcing* e seus impactos no micro e macro ambiente;
  - b. *Global Sourcing* x Arsesp;
  - c. Arsesp x Micro Ambiente Organizacional e Macro Ambiente Institucional.
  
3. Impacto do Advento da Arsesp
  - a. Custos de Transação;
  - b. Nível de Eficiência dos Serviços Operacionais.

**Análise Proposicional do Discurso (APD):** segundo Bardin (2009), pode ser considerada uma variante da análise temática, que procura resolver algumas insuficiências da divisão em categorias. Determinam-se núcleos de referência, a partir da divisão do texto em proposições.

**Normalização dos enunciados:** buscando formas afirmativas, segundo a combinação sintática mais elementar, ou seja, ator/ação/complemento (Bardin, 2009).

**Análise da enunciação:** busca-se analisar a dinâmica de cada entrevista individualmente. Essa análise no presente trabalho pauta-se na identificação dos seguintes elementos:

- i. rupturas, buscando evidenciar o estilo do discurso individualizado considerando o aspecto da sequência;
- ii. estilo do entrevistado, considerando as seguintes variáveis: sobriedade, lirismo, litanias ou repetições aproximadas e interpolações;
- iii. elementos atípicos e figuras de retórica, considerando os seguintes tipos:
  - a. recorrência de importância;
  - b. recorrência de denegação;
  - c. lapsos;
  - d. álibi.

### 4.3 Resultados

Apresentamos primeiramente os resultados da análise das entrevistas, os quais foram apurados com base na metodologia anteriormente descrita, ou seja, a normalização das respostas (análise objetiva) e a análise de enunciação, que demonstra a dinâmica de cada entrevista individualmente. Na sequência passamos aos resultados da análise dos contratos.

#### *4.3.1 Entrevistas: Resultados da Análise Objetiva (Normalização das Respostas)*

Os resultados da normalização se apresentam distribuídos por categoria de tema e subtema. Na pergunta 21, do subtema 9, por ser o objeto central da pesquisa, optou-se por apresentar as respostas nas próprias palavras dos entrevistados.

#### TEMA 1 - A ORGANIZAÇÃO SOB O PRISMA DA ECT

##### **Subtema 1 – Eficiência Operacional e Econômica**

Pergunta 1 – Quais os fatores que impactam diretamente, aumentando ou diminuindo a eficiência operacional?

- No geral: Fazer no prazo, com qualidade e dentro de um custo possível.
- No atendimento ao cliente: prazo e qualidade; na operação: indicadores operacionais de água e esgoto: redução de perdas, redução de extravasamentos de esgoto, regularidade do abastecimento de água.
- No geral: custo, qualidade e segurança.
- No Global Sourcing: a padronização dos serviços e a possibilidade de responsabilização da contratada pela má execução do serviço.

Pergunta 6 – A Organização é uma organização eficiente em termos econômicos?

- A companhia é referência em termos de estrutura organizacional e ferramentas de gestão, que vem produzindo excelentes resultados.
- Não. Se fosse geraria recursos próprios suficientes para investir e universalizar os serviços.

## **Subtema 2 – Relação Contratual**

### Pergunta 2 – Quais são os riscos que permeiam a relação contratual Organização x contratada?

Em resposta a essa pergunta os gestores apontaram riscos para a parte contratada, para a parte contratante e para ambas. Apresenta-se os resultados por meio de tabela.



**Tabela 13. Respostas para a Pergunta 2**

<b>Riscos para a Contratada</b>	<b>Riscos para a Contratante</b>	<b>Riscos para Ambas</b>
As multas contratuais a que está sujeita.	Perder o capital intelectual.	Execução de <u>todos</u> os serviços contratados.
O custo.	Alta rotatividade de empregados e responsáveis pelo canteiro de obras.	O prazo contratual.
Não ser remunerada.	O contrato ser rescindido.	As mudanças de regras da municipalidade.
Contingências durante a vigência do contrato que venham a interferir na sua execução.	O próprio modelo do Global	
A quantidade de obrigações contratuais.	A contratada não cumprir as obrigações para as quais se habilitou.	
Risco de fazer e não receber (baixíssimo) pelos serviços.	A não execução dos serviços em decorrência de mudanças de regras no macro ambiente.	
A padronização dos preços para toda a área geográfica abrangida pelo contrato.	A qualidade do serviço prestado pela contratada.	
	A não execução dos serviços em decorrência de contingências não previstas.	
	Perder sua autonomia e ficar sem contrato.	
	Interrupção da prestação do serviço se as licitantes não acharem o preço atrativo.	
	Toda a gestão do contrato.	
	A dependência da contratada.	
	A qualidade (baixa) das contratadas.	

Fonte: Entrevistas realizadas no período de 29/04 a 30/05/2011.

### Pergunta 3 – O que seria uma relação contratual eficiente?

- A contratada conseguir colocar devidamente a especificação do serviço.

- O comprometimento da contratada ser o mesmo que o da Organização.
- A contratada ter compromisso com o processo e o produto.
- Ter uma flexibilidade maior nos contratos.
- Que o contratado assumisse a identidade da Organização.
- Um contrato ideal deveria ser mais versátil, mais ágil sob o ponto de vista de conseguir resolver as situações novas advindas de mudanças de regras e procedimentos.

Pergunta 9 – Quais os principais problemas e você vivencia na relação com a contratada?

- As interrupções decorrentes da alta rotatividade da mão de obra operacional e dos engenheiros responsáveis pela obra.
- O não cumprimento das exigências contratuais e o não atendimento das especificações técnicas, devido à falta de leitura do contrato.
- O não cumprimento dos prazos contratuais e a qualidade da execução dos serviços, resultando em muitas reclamações por parte dos clientes.
- As duas partes, tendo claro que têm que seguir o que está ali no contrato, não há conflito.

Pergunta 10 – As cláusulas contratuais referentes às penalidades às contratadas são efetivas?

- Sim, mas é difícil para a fiscalização alcançar os serviços durante a execução.
- Sim, quando envolve questões de segurança.
- Sim, há uma tratativa jurídica para aplicar a sanção contratual.
- Sim, funciona como um sinal de alerta e provoca reuniões periódicas com a contratada para analisar o que foi ruim, o que foi bom e o que tem que melhorar.
- Sim, já aplicamos uma multa na empreiteira por causa de uma falta de escoramento.
- Sim, o nível de controle que garante um mínimo de relação entre as partes existe e é efetivo.
- Sim, mas o fato de ficar condicionado ao parecer final de uma pessoa restringe sua eficácia.
- Sim, é mais frequente quando há a troca da contratada por causa do período necessário para a adaptação do regime de trabalho.

- Não, por causa da dificuldade de executar a fiscalização durante a execução do serviço. A fiscalização no pós-serviço, que é a maioria, fica restrita a poucos itens: checar o tempo entre a entrada no sistema e a baixa, a organização do canteiro e o registro dos empregados.

Pergunta 24 – No contrato *Global Sourcing* a relação entre as partes é equilibrada ou uma parte ganha mais do que a outra?

- A Organização está perdendo. Para atingir o equilíbrio precisaria mudar o modelo contratual.
- Ambos perdem na relação.
- Conceitualmente o modelo pressupõe o equilíbrio entre as partes, mas na prática o que era esperado não tem se verificado para nenhuma das partes.

### **Subtema 3 – O Contrato do *Global Sourcing* x Eficiência Operacional**

Pergunta 4 – A preocupação com a eficiência do serviço prestado está presente no contrato do *Global Sourcing*?

- Sim, mas precisa avançar muito principalmente com relação à qualificação da mão de obra, que envolve questões mais amplas, do país.
- Sim, devido às inúmeras exigências com relação à contratada.
- Sim, pois já é a terceira versão e houve evolução.
- Sim. Ele tem um desenho de eficiência.
- Não é tão simples. Teria que analisar os *ouputs* de cada subprocesso.
- Humhum.
- Observam-se melhorias gradativas com relação à qualidade e prazo, mas atingiu um ponto em que tem que mudar o modelo, que está mais voltado para a melhor forma de fazer logística.
- Sim, pois o contrato prevê metas por tipo de serviço.
- Sim, pois o contrato é bem amarrado e prevê sanções. O problema está no que ele não prevê.
- Sim, pois o contrato tem regras claras. Mas, não sei se com elas nós conseguimos deixar o cliente satisfeito.

- Não, ele não tem nenhum benefício para procurar eficiência. Essa eficiência não está aparecendo.
- Sim, mas o prazo (de duração do contrato) conspira contra.
- Os editais não deixam isso claro, pois utilizam parâmetros para medir os serviços herdados dos editais da área de obras.
- Não, porque sua concepção ocorreu a 10 anos, em outro momento. Hoje tem que ser repensado.

Pergunta 5 – O contrato do *Global Sourcing* contribuiu para melhorar a eficiência operacional? Em que aspectos?

- Fazer com que se consiga responsabilizar uma empresa por um serviço de qualidade ruim.

Pergunta 8 – Onde estão os custos mais relevantes do *Global Sourcing*? No planejamento ou no monitoramento?

- Meio a meio.
- Custos *ex ante*: O primeiro contrato teve seu modelo trazido por uma consultoria estrangeira, então o custo é mais simples de ser levantado porque é objetivo, é o preço pago pela consultoria. Já as duas versões posteriores foram elaboradas por mão de obra própria, e envolveu os gestores dessa Diretoria e profissionais especializados em formação de preços, que pertencem a outra diretoria.
- Custos *ex post*: Os custos *ex post* mudaram com a introdução de uma nova tecnologia no processo que obriga a contratada a fazer uma auto-fiscalização, por meio de fotografias tomadas antes, durante e após a execução dos serviços.

Pergunta 11 – Fale sobre os mecanismos de monitoramento da execução dos serviços: sua efetividade e relação com a eficiência.

#### O processo de monitoramento

- É falho, mas se fosse perfeito não resolveria. O problema é o contrato.
- É muito bem elaborado quando você lê o contrato e conhece o SIGAO, mas a efetivação é falha.

#### O Sigao – Sistema de Gerenciamento do Atendimento Operacional

- O Sigao contribui com a eficiência do controle, não do serviço. Apesar das limitações é confiável, e a manutenção precisa de um básico confiável. O problema está na qualidade dos *inputs*, que são as informações que vêm da rua.

- É a melhor ferramenta de controle, é muito eficaz.
- É a ferramenta mais importante, porque nele você tem tudo
- Funciona bem e tem um bom histórico, muito útil para montar os mapas de vazamento.
- O Sigao mostra uma fotografia do passado, depois que o serviço está executado, e é necessário obter informações mais rapidamente.

#### O Siges - Sistema de Gestão de Serviços de Campo

- O Siges é uma coisa visionária muito na frente, vai ser difícil atingir o nível de desenvolvimento que se espera, porque o sistema base (SIGAO) não está preparado.
- O Siges traz uma baixa mais confiável por causa da obrigatoriedade de fotografar o serviço.
- Uma vez que as dificuldades de implantação forem superadas, será um grande instrumento para a fiscalização.
- O SIGES é uma boa ferramenta para se fazer planejamento de projetos grandes, mas no conserto pontual deixa a desejar.
- Foi um avanço muito grande.
- O SIGES vai poder suprir a lacuna de fiscalização, e poderá ser um grande facilitador.

#### O Controle Tecnológico (contrato com empresa que executa auditoria técnica dos serviços)

- Traz muito subsídio para que os serviços sejam melhorados, principalmente a questão da compactação do solo.
- Ele ajuda, aponta os problemas mesmo quando o índice está satisfatório.
- Não adianta ter uma ferramenta perfeita e não ter uma mão de obra que acompanhe o serviço.
- Está bem planejado, só que a execução deixa a desejar.
- É executado por uma empresa especializada.
- Ajuda e funciona.
- É muito importante e surte efeito sobre as contratadas.

- Embora padeça de um probleminha, ainda assim é o melhor de todos os mecanismos. Todos os outros poderiam ser suprimidos, porque só agregam custo.
- Assim como a fiscalização, ele gera uma amostra e vai a campo com um *checklist* e depois apura o resultado de suficiente ou insuficiente. O relatório com as conclusões é encaminhado para o administrador do contrato.

#### A Pesquisa de satisfação

- São quatro ou cinco perguntas para o cliente.
- A geração da amostra embute problemas que distorcem os resultados.
- Quando o cliente não está satisfeito há um encaminhamento para a fiscalização.
- Por conter problemas metodológicos, ainda não foi efetivada.
- Não faz distinção entre o serviço executado por mão de obra própria e contratada, por isso não vem sendo utilizada para avaliação da contratada, mas sim do pólo.
- Tem não conformidade.

#### A fiscalização

- O sistema de fiscalização em campo é aleatório por amostragem.
- Os indicadores não têm apresentado desvios, então eu acho que são eficientes.
- A fiscalização está sempre em campo detectando, acompanhando o serviço e apontando as irregularidades que se apresentam.
- O conceito insuficiente remete à contratada um plano de ação.
- A reposição asfáltica é fiscalizada em 100%, porque o melhor fiscal é o morador.
- A meu ver a fiscalização diária é muito importante e não entra em índice nenhum. O FAC mensal é para uma situação muito grave, de descumprimento total de especificação, não esbarra na qualidade.
- Fornece uma segurança estatística.
- A organização não tem dimensionamento para fiscalizar durante a execução do serviço e a empreiteira não consegue fazer no prazo, por isso o controle tecnológico tem que vir depois.
- É o nosso controle maior, mas hoje não há uma quantidade de pessoas adequada para acompanhar o serviço.

O retrabalho (módulo do Sigao – aponta ‘ mesmo serviço executado no mesmo local mais de uma vez estando o primeiro no prazo de garantia’ – sujeito a confirmação em campo).

- É um grande fiscal para evitar uma duplicidade de pagamento. Isso leva a um aprimoramento da qualidade.
- É emitida para a contratada uma cartinha, um sinalizador; a contratada tem que justificar.
- Não sei o que acontece na fórmula que todos os contratos dão bons.
- Está na fila para ser revisado. Há problema de filtro, então é necessário uma pessoa só para fazer a análise dos casos indicados pelo sistema. O serviço esta saindo mais caro do que o bolo. O mais importante seria que houvesse um sistema que permitisse fazer a gestão, buscando identificar outros fatores estão gerando retrabalho, além da qualidade da mão de obra.

#### O FAC - Formulário de Avaliação da Contratada

- Como ele sumariza vários tipos de serviço, um serviço mal executado pode ficar diluído não aparecer.
- Ele faz você se reunir, periodicamente, com a contratada para analisar o que tem que ser melhorado e as providências a tomar. É efetivo.
- É oneroso e o resultado não reflete a realidade.
- Não funciona.
- Ele tem uma ação bem punitiva, é uma ferramenta forte e dá a oportunidade de mostrar para a empreiteira onde ela está ruim desde que tenha um embasamento.

#### **Subtema 4 – Alinhamento das Estruturas Internas de Governança**

Pergunta 12 – A coordenação interna das atividades de monitoramento da execução dos contratos é adequada?

- Busca-se o alinhamento, mas não é simples. Grande parte do serviço é a fiscalização, que norteia o contrato e está em vários segmentos do processo. Há uma carência de fiscais preparados para executar essa função, com conhecimento de regulamentação de preços, especificação de serviços, impactos que uma má execução pode causar regulamentação da prefeitura, que tem gerado muitos conflitos. A fiscalização tem que estar alinhada com tudo isso para ser pró-ativa, mas não é fácil.

Pergunta 13 – As regras internas institucionais contribuem para melhorar a eficiência operacional?

- Precisa avançar. Com a necessidade de se aumentar os níveis de terceirização, de contratação, aparecem duas grandes lacunas: a falta de uma política do que terceirizar e de gestão de pessoas com foco nos serviços operacionais. Tem que haver uma revisão, um estudo que aponte o melhor gráfico, a melhor pirâmide de idade. Hoje há um desequilíbrio.
- Especificamente, para a execução do serviço, há os procedimentos de pólo de manutenção e as instruções de trabalho, que padronizam a forma de executar todos os serviços, o que é muito bom.
- Pelo tamanho da empresa tem que ter regras, mas a falta uma rotina de revisão, de negociação, de validade cria um descompasso com a realidade que impacta os custos dos processos.
- Não há ruído no sentido de que estejam prejudicando a operação.
- As regras ajudam, mas falta um alinhamento melhor dos procedimentos com os sistemas.
- Hoje não há como atender alguns procedimentos do próprio contrato por falta de recursos humanos, então o processo fica falho.
- Os procedimentos são adequados e pertinentes, principalmente porque estão alinhados com a legislação, por exemplo, no quesito segurança.
- Não. Hoje há um desequilíbrio entre a gestão e a execução e um descompasso entre o que está no papel e na realidade.
- É necessário, mas ainda falta organização. São excessivos, não dá para conhecer todos e às vezes eles se repetem. Além disso, o sistema de gerenciamento de documentos é muito complicado para as questões operacionais, ainda falta organização.
- Os procedimentos são excelentes, mas há um problema de descompasso entre a saída de um funcionário antigo e experiente, e a entrada de um novo, que quando cai no pólo, tem que começar a produzir e não tem treinamento.
- Falta uma política de terceirização clara e bem embasada metodologicamente, de quais serviços terceirizar. Os procedimentos contribuem, mas o problema da Organização é o gigantismo, o que vale para a Metropolitana não vale para o Interior. Então algumas coisas que deveriam ser padrão não são. Os procedimentos específicos da manutenção só abrangem a área técnica, mas são falhos na sua concepção de manutenção como prestação de serviços, então não há procedimentos que especifiquem ou padronizem como se deve dar essa relação de atender o cliente. Isso é proveniente da cultura herdada desde o princípio da Organização, e que apesar



de todas as mudanças do macro ambiente, não mudou internamente. É necessário revolucionar.

- A Organização é muito boa em termos de procedimento, de normas e especificações. A cultura de norma e procedimento estava um pouco esquecida e foi reativada.
- Vejo como um sistema de gestão. É muito bom, muito estruturado, mas tem que ser mais adaptado para a realidade. Cabe aos gestores tentar aproximar essa prática e serem cúmplices da gestão, caso contrário vamos acabar com a Organização. Do jeito que está não tem futuro, porque o modelo de gestão na ponta não está agradando o planejador, que é o município.

Pergunta 14 – A estrutura de incentivos a Organização contribui para a melhoria da eficiência dos serviços operacionais?

- Os benefícios são bons, mas o plano de carreira para o ingresso de novas pessoas é um problema.
- Os benefícios em geral são bons, mas para os funcionários novos o que conta mesmo é o plano de carreira, que ficou péssimo. Perspectiva muito longa, o funcionário não pode ser promovido dentro da empresa e a distorção salarial, recém-contratados ganhando o mesmo salário que pessoas que já atuam há 10 anos.
- É um ponto a ser melhorado. A impossibilidade de um técnico com formação de engenheiro, por exemplo, passar para a carreira universitária, não incentiva o pessoal a buscar uma melhor formação. No demais, reconhecimento, clima, os gerentes têm um peso para motivar a equipe.
- Trabalhar na Organização já é um incentivo porque a marca é muito forte. Mas, sempre há pessoas mais e menos motivadas, e a empresa procura criar instrumentos para dar motivação, que são os benefícios. Além disso, a empresa cria outros fatores de motivação: equipamentos novos, frota de veículos nova e outros mecanismos, como o grêmio. De alguma maneira a empresa identificando os novos funcionários com potencial, terá que criar mecanismos para mantê-los.
- Quem motiva é você mesmo. A Organização dá os incentivos. Comparações sempre existem.
- Não, isso é uma coisa séria. O único incentivo que a Organização consegue prover, e sob risco, é a assistência médica. No desenvolvimento gerencial e técnico tem um descompasso, novamente entre o que a autoridade funcional acha que é para fazer e o desgaste, que a gente tem aqui para fazer treinamento específico para habilitar as pessoas. Embora não falte recurso para treinamento, isso é um problema. Se o corporativo ajudar, facilita para todo mundo e provavelmente, sairia mais barato.
- Não, não tem nada. Na Organização o bom profissional é nivelado por baixo, muitas vezes por um mau profissional. Não há reposição automática, o CODEC impede as

contratações, plano de cargos e salários, é .inexistente, e as pessoas estão saindo, indo para empresas com perspectivas de incentivo muito melhores.

- É possível dividir o tema em dois blocos: um está sob controle do gerente da área, o outro é institucional. O primeiro não chega a ser crítico, existe uma margem para atuação, mas as questões macro são mais morosas.
- Não, nesse ponto a empresa deixa muito a desejar. O plano de carreira é ruim e a política de incentivo com relação a metas operacionais e à manutenção é inexistente. Além disso, as metas vinculadas ao programa de lucros e resultados são coletivas, não individuais.
- Isso pode ser separado em duas vertentes: com relação a plano de cargos e salários é um problema para o gestor, pois melhorar é um desejo, uma ambição de todo ser humano. Mas há os benefícios, dinheiro para treinamento e a confiabilidade da folha de pagamento. O plano ainda não está interferindo na eficiência, mas vai interferir, pois vai ser cada vez mais difícil reter o pessoal.
- O plano de cargos e salários hoje causa um problema muito sério, principalmente para os gestores. Mas tem que mudar, porque ela está na contramão do desenvolvimento do mundo. Já na questão da capacitação, não falta empenho e recurso.
- Hoje com o mercado da construção civil aquecido, o plano contribui negativamente. Além disso, não existe incentivo direcionado, individual.
- Quanto à estrutura, equipamentos, local de trabalho, é excelente, não falta nada. Na parte de recursos humanos, estamos perdendo a *expertise* e questão tecnológica tem um limite. O caminho adotado pela Organização, de não poder haver modificação de operacional para técnico, de técnico para universitário, é perigoso, estamos perdendo bons profissionais para o mercado, há uma grande desmotivação na empresa inteira.
- O plano de cargos é o principal questionamento hoje. Ficou difícil reter as pessoas, gerou uma desmotivação para buscar desenvolvimento. Então, cada vez mais vamos ter que terceirizar, o que é muito triste.
- O plano de carreira é muito bonito, mas não é constante, flutua devido a problemas financeiros, balanço etc. Um funcionário que entra hoje não tem a certeza que vai chegar ao final da carreira. Quando eu entrei o que me agradou foi justamente o plano que havia na época, havia algumas coisas certas. Hoje as regras não são claras.
- Isso do pessoal galgar os postos só mediante concurso público foi muito duro para a organização. Para os novos é um desalento. Você vai dizer que na Petrobrás é assim? Mas a Petrobrás é um monopólio que não dá para comparar com a Organização.
- Não, a Organização é muito falha em termos de incentivo. Então se tenta buscar alternativas para motivar as pessoas. Na contratada é pior, porque o contrato é estruturado em termos de penalidades, jamais de incentivo. Mas essa é a filosofia da Organização, não há registro de alguém ter sido premiado por um trabalho bem feito. Outro fator é o Tribunal de Contas, que fica atento a qualquer movimentação de incentivar a contratada, típica visão legalista que permeia todos os órgãos públicos.

- Na década de 1990, foi implantada uma cultura voltada para fidelizar o empregado na Organização. Foi criado o fundo de pensão, a assistência médica, sistema de maturidade entre outros; e esse valor transpira na força de trabalho mais antiga. Essa estrutura foi rotulada como ‘privilégio’ e foi sendo desmontada. Incorporar as novas culturas de serviço público é necessário e positivo, mas o fato é que a Organização executa um serviço que é um monopólio natural, não há cursos de desobstrução de coletor de esgoto no mercado, há? O serviço é bruto, para executá-lo tem que ser homem, jovem e forte. Então, a gestão de pessoas tem que ser diferenciada, o plano de cargos e salários tem que ter mecanismos de carregamento anual, tem que haver banco de reserva, facilitar a rotatividade. Isso é fundamental para a sustentabilidade, a sobrevivência da Organização. Sem ela desaparecerão, também, todas as suas ramificações, ela é a espinha dorsal, mas isso daria uma tese.

## TEMA 2 – A ORGANIZAÇÃO E O MACRO AMBIENTE INSTITUCIONAL

### **Subtema 5 - Término do *Global Sourcing*: impactos no micro e macro ambiente.**

#### Pergunta 7 – O término do *Global Sourcing* vai trazer que mudanças para a Organização e para o mercado?

- Num país em desenvolvimento não há recursos para ao mesmo tempo ampliar o serviço, ou seja, fazer mais ETAs, ETEs, coletores-tronco, adutoras, redes de água e de esgoto e trocar a rede velha. Como o serviço ainda não é universalizado, a expansão da rede para atender novos clientes acaba abocanhando a maior parte do investimento. Com a universalização da água e tendendo para a universalização do esgoto, começa a ‘sobrar’ recursos para renovar os ativos antigos. Então, o próximo passo será priorizar a troca de ramais e das redes de água antigas; de 70, 80 anos, o que com certeza vai reduzir a quantidade de serviços de manutenção. No entanto, a troca do ramal, por ser muito mais cara e mais demorada do que o conserto, não está compatível com o modelo do Global. Isso vai implicar em mudanças profundas na forma de contratar e de executar o serviço. As empresas vão ter que se adaptar em curto espaço de tempo. O mercado vai ter que mudar e nós termos que alertá-lo. Internamente essa mudança vai refletir na montagem orçamentária de nossa Diretoria, principalmente.

### **Subtema 6 – *Global Sourcing* x Arsesp**

#### Pergunta 15 – O advento da Arsesp trouxe alguma mudança para o contrato do *Global Sourcing*?

- Sim, porque os prazos de execução dos serviços são diferentes dos prazos contratuais, então traz essa demanda para o contrato. Mas, ao pé da letra, com um advogado do lado, tem imbróglio aí para acertar.
- No contrato ainda não. Mas conversamos com a contratada e eles procuram atender os prazos da Arsesp, mas oficialmente ainda não está no contrato.
- Não precisou mudar o contrato, foi uma questão de adequação.
- Trouxe mudança na maneira de conduzir o contrato junto à contratada, de procurar alinhar os tempos de atendimento contratuais aos tempos de atendimento da Arsesp.
- Não, por causa da defasagem de tempo entre a assinatura do contrato e a regulamentação da Arsesp. A mudança formal ocorreu em outros contratos, mas no Global é muito complexo. Os tempos estão desalinhados.
- Relacionado ao Global, na ligação de esgoto até 10 dias a gente se esforça para tentar cumprir.
- Não. No Global que está em andamento foram feitas algumas adequações, mas como a deliberação 106, que regulamenta os prazos, é de meados do ano passado, algumas cláusulas tinham sido alteradas, outras não. Então não está completamente adequado.
- Não, por causa da defasagem temporal entre a assinatura do contrato e a Deliberação 106. Volta a questão do comprometimento da contratada, para tentar uma adequação, mas juridicamente isso não está respaldado.
- Não. Mas embora não esteja no contrato, a norma da Arsesp tem que ser cumprida, por meio de negociação com a contratada. Então, impacta o contrato e a contratada.
- Sim, já trouxe algumas mudanças formais.
- Não, atender a Arsesp é muito caro. Os prazos são muito apertados e os clientes já vinham sendo atendidos dentro de uma normalidade. Então, as regras da Arsesp trouxeram uma problemática que terá que ser estudada pelos ‘sábios’, pois integrar as novas regras ao contrato na sua totalidade, trará um risco, porque algumas são impraticáveis.
- Não, como as especificações do Global são anteriores às novas normas, muita coisa ainda não entrou. Hoje o tempo de atendimento do contrato é diferente, maior do que o tempo de atendimento da Arsesp. Atender mais rápido implica em custo maior para a empreiteira, então a gente está sempre no fio da navalha, a solução encontrada foi colocar na frente os serviços que potencialmente podem dar mais problemas. Além disso, tem a reposição asfáltica, que a norma da prefeitura pede para fazer fresagem e o contrato não prevê.
- Sim, na última revisão foram incluídas algumas coisas que já tinham sido sinalizadas, então não causou muito impacto, mas foi uma alteração pouco inteligente. Ao invés de tempos máximos, deveria ser por agendamento, o que já ocorre na prática com a

ligação de água. Com a criação das unidades de negócio, há 15 anos, a gestão melhorou muito, então as coisas podiam ser feitas de modo mais tranquilo, sem agregar custo nem para a organização nem para o cliente.

- Não. Mas a introdução dos tempos exigidos pela Arsesp no contrato terá que vir acompanhada pela revisão dos procedimentos internos.
- Não. Nesse início, a Arsesp está dando muita atenção para o cliente individual, mas no médio prazo não terá fôlego para fiscalizar todos os municípios que a Organização atende, então terá que fazer convênio com as prefeituras. Num segundo momento, para atender às normas da Arsesp e da prefeitura, a Organização terá que atacar as questões de longo prazo, principalmente as relacionadas com a interface com o sistema viário.

### **Subtema 7 – Arsesp x Micro e Macro ambiente**

#### Pergunta 20 – O que mudou para as contratadas ao passar a operar em ambiente regulado?

- Continua a mesma coisa.
- Não mudou. A contratada sabe, conhece as novas normas, mas não sentiu porque não está no contrato, então ela não tem responsabilidade jurídica sobre isso. Precisa estar explícito.
- Não mudou. Estão começando a se adaptar, mas não é uma preocupação que eles têm ainda.
- Acaba não mudando muito no dia a dia do funcionamento do contrato, pois é uma pressão a mais.
- Não, porque não está no contrato, portanto a responsabilidade de arcar com isso não é deles. Quando estiver nos contratos o nível de conflito vai diminuir.
- Sim, mudou. Hoje tem uma pessoa cobrando para que a contratada dê mais atenção para os prazos estipulados pela Arsesp. Dependendo dos picos da carteira ele deixa de atender uma desobstrução de coletor, cujo impacto é mais abrangente, mas o serviço ainda não está regulado, para fazer uma desobstrução domiciliar, que impacta apenas um cliente, mas o serviço está regulado. Isso impacta nos custos.
- Os contratos assinados mais recentemente contemplam, os que foram licitados antes da Deliberação não contemplam. Mas muda porque os prazos terão que entrar nos contratos e as punições pelo não cumprimento serão contratualmente repassadas para as contratadas, então a relação passa a ser regulada para eles também... A agência começa a atuar como um árbitro em algumas questões, podendo jogar a favor ou contra a empresa.

- Muda, pois o nível de exigência sobre a contratada aumenta, mesmo sem a previsão em contrato.
- Mudou. A contratada é cobrada por isso, e complica a própria gestão da carteira.
- Muda, pois eles têm a noção de que estão sendo cobrados por uma coisa pela qual não são responsáveis, porque não passa pelo contrato. No caso de surgir uma multa, ela vai cair no deixado pelo contrato. Quem vai pagar a conta?
- Mudou, principalmente devido à ouvidoria da Arsesp, que se transformou num atendimento de reclamações em primeira instância. Uma reclamação que chega, via Arsesp, demora mais para chegar na ponta, e portanto, para o cliente ser atendido, do que se ele ligasse para a central de atendimento. Internamente impacta na ordem de prioridade e demanda muito dispêndio de energia burocrática.
- Não.

Pergunta 22 – O que a Arsesp já trouxe de impacto para esse Pólo (ou essa Unidade de Negócio) especificamente?

- Mudou. É mais uma via de cobrança e entrou nos assuntos do dia a dia do pólo. O gestor tem que ficar mais atento.
- Ainda não mudou para o operacional, ainda não interfere diretamente no dia a dia do pólo.
- Sim, tem um impacto, mas é difícil mensurar, ainda não há indicadores.
- Se houve, o impacto ainda é pequeno, porque estamos na fase de entender como funciona e como vai ser a relação.

Pergunta 23 – O advento da Arsesp pode induzir a organização a buscar inovação tecnológica para os serviços operacionais?

- Sim, porque a regulação pode provocar uma busca por saber o que mudou nas empresas que já estão reguladas há mais tempo. Essa busca pode resultar em mudança tecnológica.
- É uma coisa incerta. Ainda não tenho opinião formada sobre o assunto.
- Sim, para a prestadora de serviços e para a Organização. A definição de prazos e sua fiscalização podem prestadoras e Organização, buscarem mecanismos para atender, buscando também soluções tecnológicas.
- Sim, é possível porque as exigências podem induzir a repensar. Pode resultar tanto em melhoria de processo quanto tecnológica, quanto nas duas.

- Seria o melhor dos mundos, mas não vejo direcionamento para isso nas ações da agência. Mas isso é um problema da regulação no Brasil.
- Tudo é possível, mas a empresa já está repensando o processo para atender melhor o cliente, inclusive passando por tecnologia, então isso independe da Arsesp, é uma necessidade das próprias áreas, dos gestores.
- A inovação da gestão sim, mas não de tecnologia. As inovações tecnológicas ‘acontecem’, vão acontecendo, independe da Arsesp.
- Sim, porque para cumprir a Deliberação 106, a Organização vai ter que rever o processo de maneira ampla, isso envolve contrato, tecnologia, e até outros órgãos, com a prefeitura.
- Não. Porque a Arsesp, embora não esteja explícito, regulamenta o atendimento ao cliente.
- Nos procedimentos internos já está provocando. Na questão tecnológica não, porque a Organização nesse quesito já utiliza o que tem de mais avançado, é referência. E na questão do atendimento ao cliente, o poder concedente vai ser mais impactante do que a Arsesp.
- Na execução do serviço não, porque é muito manual, um avanço tecnológico demanda muito tempo e a Arsesp é rápida: implantou. Avanço tecnológico pode ocorrer se for voltado para o controle, porque cada vez mais vai ter que monitorar mais, mas para isso a Organização também já tem o *pda*.
- Indiretamente vai contribuir, já está no caminho certo com a questão dos prazos.
- Ocorrerá uma parceria entre empresa regulada e órgão regulador, crescimento de conhecimento lado a lado, ela vai levar a isso, inovação tecnológica.
- Ela vai impactar em melhoria de processo, porque vai ter que cortar prazos, principalmente relacionados à burocracia interna. Em tecnologia é indireto, mas pouco provável por causa da característica do serviço, muito básico, e o que tinha disponível de tecnologia nova já foi implementado.
- Não, em tecnologia a Arsesp nunca vai chegar, porque depende de outros interesses, não da atuação dela. São interesses que envolvem toda a cadeia produtiva, a economia do país. O avanço tecnológico está mais associado ao controle acionário.

Pergunta 16 – O que muda com o advento da Arsesp para a organização, para o mercado e para o usuário dos serviços?

- A perspectiva é que os serviços melhorem muito. Todos ganham com isso, principalmente a sociedade.

- A ausência de regulação torna a empresa um tanto quanto ditatorial na relação com o consumidor. O advento da agência reguladora a relação fica mais equilibrada, com direitos e obrigações explicitados para ambas as partes. A sociedade brasileira é amorfa: ninguém briga, ninguém exige nada. Nesse sentido, a agência tem também o papel de proteger o consumidor. A empresa passou por muitas mudanças: de empresa de obras para empresa de operação, e hoje é apenas uma concessionária de serviços, e os ativos não são seus. Como a Organização é um monopólio natural, e, portanto, reúne todas as condições para que ocorra abuso econômico, então é salutar que haja regulação, pois principalmente o investidor externo quer regras claras, pois possui outras opções para investir seus recursos.
- O ponto mais marcante da mudança é o fato da Organização não mais se auto-regular. No cenário anterior, em que ela prestava o serviço e também era responsável pela tarifa, podia sempre haver uma intervenção direta do governo na questão do reajuste tarifário, o que representava um risco. Hoje a responsável pela tarifa é a agência reguladora, o que tirou esse risco. No entanto, como a metodologia para o reajuste ainda não está definida, o momento atual é de incerteza, o risco mudou de lugar. Os investidores aguardam essa definição, pois dela depende a sua precificação. Então, no momento o foco dos investidores não está no aumento da base de clientes, mas em como será encaminhada essa questão.

### TEMA 3 – ADVENTO DA ARSESP X ECT

#### Subtema 8 – Custos de Transação

Pergunta 17 – O advento da Arsesp provocou algum impacto nos custos *ex ante* do contrato do *Global Sourcing*?

- Vai impor um número maior de equipes, mas não altera muito o contrato, em torno de 20%. Já para atender as normas da prefeitura de asfalto, tem que aumentar em torno de 200%.
- Sim, pode aumentar.

Pergunta 18 – O advento da Arsesp provocou algum impacto nos custos *ex post* do contrato *Global Sourcing*?

- O custo para a ponta não aumenta, é uma questão de adequação. Aumenta para a Organização em termos de estrutura.
- Não impacta, por enquanto. O problema é que o sistema ainda não foi adaptado para produzir a informação, conforme o padrão da Arsesp, a informação é por tempo



médio, ou seja, no contexto atual é uma informação ‘quadrada’ que tem que ser arredondada, o que demanda tempo.

- Não impacta, porque a lógica do controle é fornecer uma segurança estatística para proteger o administrador ou as partes de que o acordado está sendo feito, mas a agência pode multar por causa de um único caso, e um sempre ter, mas não há como fazer estatística de 100%, é caríssimo.
- Os custos de monitoramento vão depender do modelo contratual adotado.

### **Subtema 9 – Arsesp x Nível de Eficiência**

#### Pergunta 19 – O advento da Arsesp provocou algum impacto nos custos de execução do contrato *Global Sourcing*?

- Aumentou custos para a Organização, mas na ponta, nas áreas operacionais, não.
- Ainda não, mas vai provocar por conta da questão dos prazos, que vai requerer equipes de pronto atendimento.
- Não, porque os preços são fixados. Mas, provocou custo interno em torno do planejamento maior que tem que se fazer. Vai impactar no futuro.
- Sim, a Arsesp vai provocar aumento do preço dos serviços, porque o melhor atendimento eleva o custo.
- Sim, vai aumentar o custo porque vai ter que aumentar pessoal para atender no padrão Arsesp.
- Sim, os prazos da Arsesp já estão impondo uma logística diferente, que já impactou a produtividade.
- Para o contrato ainda não. Mas, o controle aumentou e o monitoramento é contínuo. Como a desobstrução domiciliar é feita com mão de obra própria, não houve aumento de custo, só readequação de equipes.
- Mesmo se isso fosse perguntado para a contratada, ela não saberia responder objetivamente, porque ainda é cedo para mensurar. Isso só será verificável ao longo do tempo.
- Na questão específica operacional, as normas da prefeitura relativas a recomposição asfáltica são mais impactantes. As normas da Arsesp podem impactar o negócio como um todo. Coisas que assustam, como a troca de hidro a cada três anos.

- Para o atual contrato não, porque fazer uma alteração de preço, um aditivo, é muito complexo. Com certeza vai impactar no custo do atendimento, porque melhorar qualidade, reduzir prazo, implica em aumentar custo.
- Na questão do serviço operacional não. Não vai impactar no Global. Vão ter aumento em outros processos, outras frentes.
- Para o nível de custos dos contratos (*Global*,) não. Vai aumentar em outras áreas.
- Sim, porque ainda que esteja previsto no contrato a contratada não mantém uma equipe em regime de 24 horas para pronto atendimento, porque o preço não remunera o custo dela, mas se pensarmos a ausência dessa equipe pode ter consequências a ponto de sofrermos multa da Arsesp, isso terá que ser revisto.

Pergunta 21 – O advento da Arsesp provocou algum impacto no nível de eficiência dos serviços operacionais?

- É..... não, a questão da eficiência, ela está ligada um pouco com o prazo, fazendo no prazo é eficiente..., mas a questão da qualidade é um outro ramo.
- Se nós tivermos mais condições, tende a melhorar.
- Pode caminhar, pode caminhar com prazo, mas eu não tenho percepção que... eu não tenho essa percepção que já caminhou.
- Com certeza, com certeza. Eu acho que a nossa imagem para o futuro, vai ser bem melhor. Eu acho que se uma Arsesp fala que é em 18 horas, tem que ser 18 horas.... A nossa tarifa antigamente nós que escolhíamos... Hoje a Arsesp vai por o dedo. Então, se a nossa tarifa tem que ser R\$ 1,00 o metro, excelente. Em vez da gente querer aumentar para população o custo da água, a gente vai reduzir nossos custos.... Nós temos que ter processos mais eficientes.
- A Organização, particularmente a Diretoria Metropolitana, já tinha uma eficiência razoável. A Arsesp veio dar uma apertada no parafuso. Aquela apertada no parafuso que naturalmente não viria se alguém não colocasse mais esse...
- Eu acho que sim. De certa forma, vamos imaginar, se você entrar num banco, se você for atendido mais rápido, ótimo, não é? Se for a um restaurante, se você conseguir ser atendido com rapidez, melhor. Então, eu acho que é por esse caminho que eles seguiram... Aí a Arsesp implantou essa situação bem restritiva, e a gente de um modo ou de outro vai ter que dar um jeito de se adequar. Para isso a gente precisa de funcionários, e precisamos modificar o contrato...
- A eficiência está refletida na ligação de água. Já deu impacto... já está tendo resultado. Isso nas contratadas.... Nós estamos atendendo também dentro dos prazos da Arsesp, quer dizer, teve um impacto não só em melhoria com relação ao serviço terceirizado, mas também com mão de obra própria. Aquilo que é executado com mão de obra própria e consta da regulação da Arsesp.

- Sim. Porque aí foi obrigado em muitos casos a melhorar os prazos mesmo. Deus me livre uma multa da Arsesp... Para chegar numa multa sempre demora muito. Mas existe essa preocupação e é muito grande.
- Bom, coloca uma régua... Olha, vou executar a ligação em 10 dias. Então, a sociedade sabe, são 10 dias!... Eu queria em três, eu queria em quatro, mas são 10 dias... E talvez isso faça a empresa não ouvir o cliente. Num primeiro momento tem uma regra... Nós aceitamos facilmente as regras... porque vivemos, infelizmente, em uma sociedade que tem empresas que não cumprem os compromissos. Então precisa de regra para estabelecer o resultado lá na frente, 'olha, você não concluiu... a regra é essa, você não cumpriu, então agora...a punição é essa....' Então aquela coisa do contato um pouco mais quente, o agendamento da ligação, uma coisa que nós, Organização como um todo, vínhamos caminhando, perde um pouco... Confesso que eu preciso debater mais sobre isso... O serviço operacional de emergência, no caso, por exemplo, do esgoto, que está regulado lá nas 48 horas para execução, a área operacional tem essa coisa com ela, de que isso não é daqui a um dia, dois dias, é agora. Se esse sentimento se perder.... Então para o mundo operacional, para o mundo que é de emergência, a regulação talvez fosse outra... se ela está aí para deixar a empresa 10 dias sem fazer o vazamento, legal! Mas.... eu não sei como fiscalizar isso... Acho que continua, dentro da empresa, a questão sempre da resolução, da organização e da logística, o mais rápido possível para resolver aquilo.
- Ainda pequeno. Na ligação sim, e pegar esses prazos de sete dias úteis, que a gente considera aqui nos nossos controles como 10 dias corridos, ajuda sim. Antes estava mais solto. Se levasse 10 dias, um mês, paciência, não tinha ninguém nos cobrando assim essa... essa urgência. Então isso mexeu. Porque o consumidor hoje quer tudo rápido, então ele percebe sim, e aumenta os índices de satisfação.
- Eu não sei se o cliente percebeu ainda, mas independente, se percebeu ou não, eu não vou ficar esperando que ele perceba, então a gente procura sempre atender o cliente mais rápido, ....se não fosse num ambiente regulado, a DD subiria bem mais do que subiu o tempo médio de atendimento, e a DC teria um tempo um pouquinho menor... porque eu demoraria um pouco mais para atender a desobstrução domiciliar. Mas vamos focar no que está sendo regulado aí e se preparar para que os outros serviços, quando forem regulados, a gente possa cumprir também com esse mesmo recurso que nós temos hoje. Então, já deu um trabalho a mais e não sei se o cliente percebeu, não tenho esse indicador.
- Não, porque a maior parte daqueles tempos a gente atendia... Se eu acho que vai induzir a uma eficiência, acho que sim! Não sei se ele (o cliente) vai ficar mais satisfeito, não. O nosso índice de satisfação é de 92%, maior do que o da Organização, e o que me fez chegar em 92% e pode me fazer cair não é a Arsesp, é essa conjunção de fatores... mas acho! Sei lá, se cair num lugar que esteja muito ruim e a Arsesp faz a Organização cumprir isso...
- Não. Ainda não. O cliente não está recebendo o mesmo serviço que ele recebia há seis anos atrás, porque sempre tem melhoria. Mas não foi a Arsesp que fez essa melhoria. Não mudou por causa da Arsesp. Acredito que vá mudar, ao longo dos próximos anos.

- Eu acho que sim. A Arsesp está começando as fiscalizações *in loco*, então naturalmente isso vai motivar as pessoas a fazer cada vez melhor.
- Se a agência reguladora é formada com esse processo de melhoria contínua e tem metas bem claras, de melhoria contínua, tem um modelo pensado, que eu acho que a Arsesp esta mais ou menos nessa linha, então você consegue ir melhorando cada vez mais, e ela tem que olhar o lado da empresa e o lado do cliente.... Eu acho que ela é muito nova ainda. Acho que...essa pesquisa, se você fizer daqui a cinco anos, você vai ter muito mais elementos, acho que hoje você tem muitos ‘senões’, eles estão começando, nós mesmos temos muita dúvida, do que já melhorou e do que não melhorou, o que trouxe só discussão, discussão no âmbito positivo da palavra... Eu acho que nós estamos nos conhecendo. Eu acho que no conceito ela vai trazer melhorias, acho que na prática não dá para mensurar ainda.

Pergunta 25 – Qual o impacto do *Global Sourcing* em termos financeiros para a Diretoria Metropolitana e para a Organização?

- Uma necessidade minha é conhecer como funciona, como se desenvolve institucionalmente esse relacionamento entre a Arsesp e a Organização, com base em que eles chegaram a esses prazos de atendimento. Faltam informações.
- Na parte operacional não houve nada de significativo com a Arsesp, apenas como curiosidade houve a participação deles na venda de um pequeno terreno invadido aqui da região. Achei interessante.
- Acho que antes de criticar os prazos, as multas etc; a gente tem que ver que, também, somos clientes da empresa. Hoje a população está mais ciente dos seus direitos, então como cidadão eu acho bom que as coisas no Brasil estejam melhorando.
- A relação com a Arsesp só está começando, estamos todos conhecendo agora. Tivemos uma visita técnica devido a uma reclamação, explicamos o problema e eles entenderam, foi bem tranquilo.
- Tivemos três ou quatro situações de fiscalização. Em todas às vezes a gente estava errado.
- A Arsesp só regula município que tem contrato, então ainda não sentimos a fiscalização, mas as informações têm sido repassadas.
- Com relação à Arsesp, eu gostaria de saber qual o nível de envolvimento das partes interessadas nas audiências públicas, se o município também foi envolvido. Gostaria de ver a conta de como eles chegaram ao tempo máximo de 10 dias para executar uma ligação de água.
- Eu acho que a Arsesp vai ajudar muito a Organização. De alguma maneira a gente vai ter imposição de alguma regulamentação e teremos que melhorar tudo. Tem que melhorar a eficiência do serviço, e outra coisa que eu achei fantástico foi a determinação dos direitos e obrigações tanto para a Organização quanto para o consumidor. Nós tínhamos algumas dificuldades nesse sentido. Para nós é um pouco

pesado, porque não estamos acostumados com isso, mas a Organização tem que melhorar sua prestação de serviços até pela sua missão e visão, e a Arsesp veio complementar a aceleração disso.

- Eu vejo assim como uma grande oportunidade de melhorar os nossos controles, os nossos sistemas. Falta isso na Organização. As informações são muito desencontradas, então isso é uma oportunidade que a gente para melhorar. Já melhorou muito, mas a gente ainda ‘tem muita grama para comer’.
- O que me vem à cabeça quando se fala de Arsesp é que eles são totalmente reativos. Eles vão impondo, impondo, impondo. Eu vejo um distanciamento muito grande da Arsesp com as áreas operacionais. Para o consumidor ou nosso cliente, também não estou vendo se é bom. Para fiscalizar, cobrar e bater, já está cheio de gente aqui dentro.
- Eu gostaria muito de entender quem definiu esses prazos. Eu até agora não consegui ter essa resposta. Também não consegui descobrir até agora quem colocou o número do telefone da Arsesp em letras garrafais na frente da conta. A impressão que me deu é que a Arsesp virou mais um canal de reclamação.
- Eu pensei que a Arsesp, no começo, fosse consultar mais a Organização, porque todos os nossos ex-colegas estão lá. São ex-funcionários oriundos da área de planejamento, da área comercial, não tem nenhum que já tenha trabalhado em pólo de manutenção, mais diretamente ligado ao atendimento ao cliente, à operação, então eu achei que eles fossem dirigir o foco para tarifa, custos, etc. Mas eles focaram em tempo de atendimento, quantidade de agência, acho que eles pecaram nesse sentido. Mas estão legalmente constituídos para isso. Eu entendo a ouvidoria como uma segunda instância de reclamação, que busca falhas no processo, mas as ouvidorias que estão aí hoje não são assim. São mais um canal de reclamação e de primeira instância inclusive, se você quiser. Eu acho que tem uma falha aí.
- Quando eles começarem a fazer convênio de fiscalização operacional com os municípios, vamos ter que melhorar muito, senão vamos levar multa.

#### *4.3.2 Entrevistas: Resultados da Análise da Enunciação*

A ‘análise das sequências’ destaca o ritmo, a progressão do discurso, a um nível global, e é também uma ‘análise das rupturas’, ou seja, forças subjacentes ou reação às coisas expressas suscetíveis de modificar bruscamente o conteúdo. Essa análise revela a dinâmica da entrevista e permite compreender a conexão com os temas abordados, as tensões, perdas de domínio, o controle, as contradições e conflitos que animam e estruturam o discurso (Bardin, 2009).

A seguir identificam-se quatro elementos atípicos (Bardin, 2009):

- I – Recorrência de ‘importância’ – um tema ressurgue em momentos diferentes revelando o investimento psicológico da pessoa nesse tema.
- II – Recorrência de ‘denegação’ – Insistência ou repetição que pode indicar o desejo de nos auto-convencermos de uma ideia quando duvidamos dela, e conseguir convencer o outro.
- III – ‘Lapsos’ – nos lapsos uma ideia, uma palavra involuntária substitui a ideia ou a palavra prevista pela consciência, manifestando a insistência não dominável de uma ideia recusada.
- IV – ‘Álibi’ – a resolução aparente de conflitos; a conjunção de fatos incompatíveis; a justificação; o reassegurar das próprias convicções através da autoridade dos lugares comuns.
- V – ‘Metáfora’ – geralmente o significante de substituição é mais simbólico. *A ruptura* faz-se pela passagem de um plano denotativo a um plano conotativo. Com forte carga emocional, indicam que ‘o coração tem razões que a razão desconhece’.

A seguir mostram-se os elementos atípicos identificados no *corpus*, por entrevistado e por pergunta. Os entrevistados são indicados como números precedidos por letras: P1 a P10 refere-se aos dez gerentes de Pólos de Manutenção; D1 a D4 refere-se aos quatro gerentes de departamento; S1 a S2 refere-se aos três superintendentes e AA (Alta Administração) refere-se ao Diretor a Metropolitana. A sequência representa a ocorrência das entrevistas no tempo, ou seja, a primeira, que ocorreu em 29 de abril, foi a do gestor P1, e a última foi a do Diretor, no dia 30 de maio de 2011. Ressalta-se que o mais importante aqui não é inferir sobre a veracidade ou falsidade do discurso, mas sobre sua regularidade. O entrevistado P6 não apresentou no seu discurso nenhum elemento atípico dos tipos ora tratados.

**Quadro 3 – Resultados da Análise da Enunciação: Elementos Atípicos por Gestor (*corpus*)**

Gestores	Elementos Atípicos	P E R G U N T A S																								
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
P1	I																					X				
P2	II									X															X	
	III		X																							
P3	I			X						X																
	V																									X
P4	I		X	X	X							X		X	X						X				X	
	V				X																					
P5	I																					X				
P7	II		X																							
	V			X																						
P8	II				X																					
	IV											X														
P9	II												X													
	III										X															
	IV		X		X										X	X										
P10	IV		X										X		X											
D1	V																				X	X				
D2	I				X																				X	
	V												X		X											
D3	I												X									X		X		
	II				X						X														X	
D4	II				X										X						X			X		
	IV								X				X									X				
S1	I											X		X								X				
	IV		X																							
S2	I		X																							
	V												X	X												
S3	I		X		X								X													
	II				X																					
	III		X																							
	V		X																							
AA	IV					X																				

Fonte: Entrevistas realizadas no período de 29/04 a 30/05/2011

A ‘análise da enunciação’ complementa as outras análises, pois considera a palavra enquanto processo, onde se confrontam as motivações, desejos e investimentos do sujeito com as imposições do código linguístico. As figuras de retórica ou elementos atípicos fazem parte do trabalho do discurso e nele não se inscrevem inofensivamente. Assim, os elementos atípicos

elucidam sobre o ‘processo’ e a compreensão deste facilita a interpretação dos conteúdos (Bardin, 2009). A seguir apresenta-se os elementos atípicos indicados no Quadro 3.

**Quadro 4. Apresentação dos Elementos Atípicos (*corpus*)**

	<b>Importância</b>	<b>Denegação</b>	<b>Lapso</b>	<b>Álibi</b>	<b>Metáfora</b>
P1	<b>Pergunta 21</b> (falta de) <i>qualidade</i> na prestação dos serviços.				
P2		<b>Pergunta 10</b> <i>A gente nunca teve esse problema aqui não.</i> <b>Pergunta 23:</b> <i>A gente melhorou muito.</i>	<b>Pergunta 2</b> <i>Reincidir</i> o contrato.		
P3	<b>Pergunta 3:</b> <i>Falta de indicadores.</i> <b>Pergunta 10:</b> <i>Vulnerabilidade do FAC</i>				<b>Pergunta 25:</b> <i>[..].ele (o gerente do Pólo Vila Prudente) é um pára-raio de multa de prefeitura.</i>
P4	<b>Pergunta 2:</b> <i>Remuneração (insuficiente) da contratada.</i> <b>Pergunta 3:</b> <i>Falta de compromisso da contratada.</i> <b>Pergunta 4:</b> <i>Orçamento</i> <b>Pergunta 11:</b> <i>O uso distorcido da Estatística.</i> <b>Pergunta 13:</b> <i>Lacuna entre regras e realidade prática.</i> <b>Pergunta 14:</b> <i>Necessidade de criação de um sistema misto de carreira.</i> <b>Pergunta 20:</b> <i>Papel da Arsesp e futuro da Organização x Poder Concedente</i> <b>Pergunta 23:</b> <i>Cadeia de suprimentos; políticas de Estado.</i>				<b>Pergunta 4:</b> <i>...antes era a BMW, Brasília Muito Velha.</i>
P5	<b>Pergunta 21</b> <i>Falta de autonomia gerando incerteza.</i>				
P7		<b>Pergunta 2:</b> <i>Necessidade de todas as obrigações contratuais da contratada.</i>			<b>Pergunta 3:</b> <i>...a contratada é nosso braço...</i>



P8		<b>Pergunta 4</b> Há uma preocupação com qualidade em todo o contrato.		<b>Pergunta 11</b> <i>...é uma soma deles.</i>	
P9		<b>Pergunta 13</b> [...] os procedimentos são <i>constantemente</i> revisados, atualizados...	<b>Pergunta 10</b> ... por causa de uma qualidade de um serviço, uma falta de escoramento...	<b>Pergunta 2</b> <i>Em geral a situação é boa...</i> <b>Pergunta 4</b> <i>Sempre tem que ter...</i> <b>Pergunta 14</b> <i>A própria marca (Organização) já é um incentivo.</i> <b>Pergunta 15</b> [...] <i>parceria só funciona quando os dois lados...</i>	
P10				<b>Pergunta 2</b> <i>...uma das oportunidades de melhoria...</i> <b>Pergunta 13</b> [...] <i>buscam a eficiência, buscam o bom uso do recurso público...</i> <b>Pergunta 15</b> <i>...com certeza ela (Arsesp) acaba trazendo uma exigência maior...</i>	
D1					<b>Pergunta 20</b> <i>A ouvidoria da Arsesp foi um meteoro que caiu...</i> <b>Pergunta 21</b> <i>A Arsesp veio dar uma apertada no parafuso...</i>
D2	<b>Pergunta 4</b> Falta de regulamentação interna de uma <i>Política de Terceirização</i> . <b>Pergunta 23</b> A questão e <i>Tecnologia da Informação na Organização</i> .				<b>Pergunta 13</b> <i>...a política é muito nirvana.</i> <b>Pergunta 15</b> <i>...isso aqui nunca foi uma zona.</i>
D3	<b>Pergunta 13</b> (faltam) <i>Política de Gestão de Pessoas e Política de Terceirização</i> . <b>Pergunta 21</b> Eficiência x ineficiência da <i>regra</i> (serviços operacionais regulados pela Arsesp).	<b>Pergunta 4</b> ...a empresa contratada é preocupada com a eficiência da execução do serviço.			

	<b>Pergunta 23</b> <i>Tem que ter regra...</i>	<b>Pergunta 10</b> <i>...isso sustenta a aplicação de sanção contratual.</i> <b>Pergunta 23</b> <i>Ter um agente regulador é importante.</i>			
D4		<b>Pergunta 4</b> <i>[...] a gente evoluiu bastante...</i> <b>Pergunta 15</b> <i>[...] eu acho que foi mais uma questão de adequação.</i> <b>Pergunta 20</b> <i>[...] é uma pressão a mais.</i> <b>Pergunta 23</b> <i>[...] eu acho que pode sim.</i>		<b>Pergunta 9</b> <i>[...] tendo isso muito claro não tem conflito.</i> <b>Pergunta 13</b> <i>[...] porque a gente veio construindo bem isso ao longo do tempo.</i> <b>Pergunta 21</b> <i>[...] traz uma melhor imagem da empresa para o cliente..</i>	
S1	<b>Pergunta 11</b> <i>O uso das ferramentas de qualidade.</i> <b>Pergunta 13</b> <i>- metodologia ISO e OHSAS; qualidade na gestão.</i> <b>Pergunta 20</b> <i>Investir na qualidade da gestão dos terceirizados.</i>			<b>Pergunta 2</b> <i>...a Organização minimiza os riscos porque ela tem um contrato experiente.</i>	
S2	<b>Pergunta 2</b> <i>Logística do contrato</i>				<b>Pergunta 13</b> <i>A Organização é um cartório.</i> <b>Pergunta 14</b> <i>Isso é um nó.</i>
S3	<b>Questão 2</b> <i>Remunerar a contratada por desempenho.</i> <b>Questão 4</b> <i>Remunerar a contratada por desempenho.</i> <b>Questão 13</b> <i>[...] tem que desenvolver mais os sistemas de informação.</i>	<b>Questão 4</b> <i>[...] você vem melhorando gradativamente (a eficiência do serviço prestado)</i>	<b>Questão 2</b> <i>[...] o que na qualidade o [...] fala que é uma quebra de ruptura...</i>		<b>Questão 2</b> <i>[...] tem que fazer uma quebra do modelo.</i>
AA				<b>Pergunta 6</b> <i>Não há no Brasil nenhuma empresa que esteja estruturada [...] com ferramentas de gestão tão boas [...], e que estão dando excelentes resultados econômico-financeiros.</i>	

Fonte: Entrevistas realizadas no período de 29/04 a 30/05/2011

### 4.3.3 Resultados da Análise dos Contratos

Desde a implementação do *Global Sourcing* até a realização desta pesquisa, o modelo passou por duas revisões, totalizando três versões de contrato. A primeira versão do Edital conta com 647 páginas, a primeira revisão, denominada Global II conta com 957 páginas e a segunda revisão, denominada Global III, conta com 1063 páginas, incluindo todos os tópicos, que originalmente estão distribuídos da seguinte forma: (i) Capítulo I – Disposições Gerais; (ii) Capítulo II – Credenciamento, Proposta e Habilitação; (iii) Capítulo III – Procedimento e Julgamento; (iv) Capítulo IV – Minuta de Contrato; (v) Capítulo V – Modelos; (vi) Capítulo VI – Especificação Técnica; (vii) Regulamentação de Preços e Critérios de Medição; (viii) Planilha de Preços; (ix) Planilha de Quantitativos e Preços Unitários; (x) Cronograma de Desembolso; (xi) Materiais Classe A/B; (xii) Modelos Placas/Adesivos; (xiii) Procedimento Organização 12.03.02.

Apresentamos a seguir, a título de ilustração, a especificação técnica e a regulamentação de preços e critérios de medição do serviço de ‘reparo de rede de água’. Cada edital contempla cerca de 500 itens de preços de serviços.

- *Reparo de Rede de Água* - Este serviço contempla as atividades comuns descritas nesta especificação como: pesquisa de interferências e locação de rede, sinalização, detecção de vazamento de água (para reparos de vazamentos de água), levantamento de pavimentos (quando houver), escavação com depósito do material escavado sobre lona 10 tipo encerado, escoramento para valas superiores a 1,25 metro, esgotamentos, execução da obra e/ou serviço, reaterro compactado, reposição de pavimentação (quando houver), remoção de material escavado e do entulho, e a limpeza do local. Reparo de rede de água consiste em consertos localizados em trechos das redes de água, incluindo-se suas conexões, como luvas, juntas elásticas, mecânica e/ou bipartidas e tripartidas.

Aplicar o lubrificante recomendado pela fábrica, glicerina, água de sabão de côco, ou outro aprovado pela FISCALIZAÇÃO, no anel de borracha e na superfície externa da ponta. Não usar óleo mineral ou graxa.

### Quadro 5. Regulamentação de Preço e Critérios de Medição

<b>REGULAMENTAÇÃO DE PREÇO E CRITÉRIOS DE MEDIÇÃO</b>		
GRUPO: 450000 Diretoria Metropolitana		
Subgrupo: 450300 Manutenção e Crescimento Vegetativo		
Nº Preço	Especificação	Unidade
450351	Reparo de Rede de Água em FF DN 50 a 150 MM, strepos do pav	UN
<b>REGULAMENTAÇÃO</b>		
<b>Compreende:</b>		
<p>Serviços de reparo de rede de água em FF de DN 50 A 150 mm, envolvido: mobilização e deslocamento de equipe e equipamentos, geofonamento para detecção de vazamentos (conforme procedimento PR. 051 ABEND Nivel 1), sinalização conforme norma vigente, locação da rede danificada, escavação em qualquer tipo de solo, exceto rocha, disposição provisória ao longo da cava sobre encerado, escoramento a partir de 1,25m de profundidade, esgotamento, reparo do trecho avariado de acordom as especificações técnicas previas, carga, transporte a qualquer distância de solo/entulho e descarga em bota-fora, reaterro compactado e limpeza completa do local.</p> <p>Estão inclusos no todos os custos diretos e indiretos, bem como encargos sociais e B.D.I.</p>		
<b>NOTAS:</b>		
Todos os materiais serão fornecidos pela Contratada		
Este serviço de Engenharia tem garantia de 5 (cinco) anos contra falhas executivas relacionadas a mão de obra e/ou materiais (quando de fornecimento da Contratada). Obs: No preço já está incluso geofonamento portanto não serão remunerados escavações adicionais (sondagens) executadas.		
<b>Medição:</b>		
Será por reparo efetuado, em un.		

Fonte: Edital *Global Sourcing* 711/06

Passamos a seguir ao resultado da análise das *minutas de contrato*. No Quadro 6 apresenta-se quais as cláusulas que sofreram mudança na primeira revisão (GII) e na segunda (GIII). Em seguida, o Quadro xx apresenta-se as mudanças.

**Quadro 6. Principais Mudanças Implementadas nas Revisões Contratuais GII e GIII**

Cláusulas	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
<b>DESCRIÇÃO</b>	Objeto	Preço	Serviços Extracatuais	Resumendo de Preços	Prazo	Mudanças e Pagamentos	Sustação de Pagamentos	Fiscalização	Garantia Contratual	Obrigações e Responsabilidade da Contratada	Obrigações da Organização	Responsabilidade Civil e Seguro	Sistemas	Materiais	Recebimento dos Serviços	Transferecia	Valor	Sanções Administrativas	Responsabilidade Técnica	Rescisão	Força Maior	Documentos	Anexos	Disposições Complementares	Foro
Global II					X	X			X	X				X	X	X		X		X			X		
Global III					X	X		X	X	X	X						X	X		X			X		

O modelo contratual do *Global Sourcing* foi ‘comprado’ de uma consultoria externa. Em 2006/2007, foi licitado o *Global II*, e em 2009/2010, o *Global III*, ambos fruto de revisão interna com base na experiência do primeiro. A seguir, apresenta-se as alterações indicadas no quadro anterior. Ressalta-se que trata-se aqui de alterações relacionadas à operação propriamente, oriundas de discussão interna com base na experiência adquirida a partir da relação com a contratada. Não relacionamos alterações decorrentes de mudanças do macroambiente, como por exemplo, as alterações na cláusula referente a Responsabilidade Civil e Seguro.

**Tabela 14 – Principais Mudanças Decorrentes das Revisões Contratuais**

Cláusula	GII	GIII
5	De 210 dias para 24 meses prevendo prorrogação por motivo justo desde que solicitada pela CONTRATADA com 180 dias de antecedência do prazo final.	De 24 meses para 12 meses prevendo prorrogação por períodos iguais e sucessivos até o limite legal (60 meses), desde que AS PARTES se manifestem com antecedência de 90 do prazo final.
6	Incluídos: Item 6.1 c) Os serviços somente serão medidos quando totalmente concluídos (serviço + reposição).  Item 6.1.d) A contratada terá um prazo de até 30 (trinta) dias a partir da data de fechamento do período de execução da respectiva medição, para avaliar e apresentar por escrito, com justificativa e “DE/PARA”, possíveis inconsistências nas medições realizadas, visando a perfeita compatibilidade dos serviços executados com as medições realizadas. A ORGANIZAÇÃO deverá fornecer, mensalmente, a relação de todos os serviços executados e incluídos na medição em causa e os seus respectivos enquadramentos de execução para fins de medição.	Para fins de recebimento integral da medição, o percentual de tolerância de serviços amostrados fora das especificações técnicas contratuais aumentou de 5% para 10%.
8	_____	Incluído item 8.8, que estabelece uma “amarração” entre a Fiscalização e as Medições e Pagamentos, reforçando o objetivo de garantir a qualidade e eficácia requerida para os serviços contratados.
9	Acréscimo da garantia suplementar (para Termo de Alteração Contratual com aumento de valor) em 90 dias.	Acréscimo da garantia suplementar (para Termo de Alteração Contratual com aumento de valor em 30 dias, totalizando 120 em relação ao GI).
10	Aumento dos prazos médios: (i) reparo de vazamentos em cavalete, ramal e rede de água de 12 para 15 h; (ii) manutenção em redes e ramais de esgoto de 24 para 36 h.	Aumento dos prazos médios: (i) reparo de vazamentos em tubulações de água e seus componentes para 24 h; (ii) conserto ramal de esgoto para 48 h; (iii) conserto rede de esgoto para 60 h.
14	As classes de materiais A e B foram agrupadas numa só, uma vez que o que as diferenciava era a exigência de fornecimento por fornecedor qualificado para o grupo A, foi abolida.  Incluído o compartilhamento da gestão de materiais, para fins de fornecimento e disponibilização para o Canteiro de Serviços, entre a Organização e a contratada, devendo ambas desenvolver conjuntamente uma sistemática de ressuprimento.	Inclusão da obrigação de divulgar a Visão, Missão e Políticas de Qualidade, Segurança e Saúde do Trabalho, e de Qualidade em Laboratórios e Meio Ambiente.
15	Inclusão: (i) obrigação para a Contratada de comunicar por escrito, a cada medição realizada, todos os serviços executados e classificados como Despesa e Investimento; (ii) obrigação de receber por escrito em caráter provisório em função da aplicação da cláusula 6.2.1 e demais condições contratuais.  Inclusão da obrigação de repor ou comprovar a aquisição dos materiais fornecidos pela Organização no prazo máximo de 30 dias se for constatada a falta desses após o balanço de materiais.	_____
16	Mudança no critério para revogação automática da autorização para subcontratação de 2 para 9 meses consecutivos ou alternados com conceito “insuficiente” na avaliação mensal dos serviços	_____

prestados pela contratada.  
Supressão da obrigatoriedade da subcontratada habilitar os empregados anteriormente ao início dos serviços em curso específico ministrado pelo SENAI.

17

Em havendo necessidade de alteração ou supressão quantitativa do objeto contratual: inclusão da obrigatoriedade da formalização através de Alteração Contratual.

18

Estabelecimento de faixas de percentuais (relacionadas abaixo) para aplicação de sanções para serviços executados com tempo de atendimento superior ao tempo máximo de execução em 200%, em substituição a “nenhum serviço poderá ultrapassar o limite de 200% do prazo estabelecido no item 10.3. Caso isso ocorra, será aplicada multa de 0,1% sobre o valor referente à Unidade Mãe de Investimento e/ou Despesa por uma vez no mês avaliado”.

- até 1% a contratada está isenta de qualquer sanção;
- entre 1,01% e 2% a contratada está sujeita a advertência;
- entre 2,01% e 3% a contratada está sujeita a sanção de 0,01 x Vmed;
- entre 3,01% e 4% a contratada está sujeita a sanção de 0,02 x Vmed;
- entre 4,01% e 5% a contratada está sujeita a sanção de 0,04 x Vmed; acima de 5,01% a contratada está sujeita a sanção de 0,06 x Vmed.

Alteração das faixas de percentuais para aplicação de sanções para serviços executados com tempo médio mensal acima dos prazos estabelecidos para atendimento. Na primeira tabela as sanções eram aplicadas desde a primeira faixa (até 20%), havia 4 faixas e as sanções iam de 0,001 x Vcum a 0,005 x Vcum para percentuais acima de 60%. No GII as sanções pecuniárias começam a partir de 10,01%, já na 3ª faixa, há 8 faixas e na última (acima de 35%) a sanção é de 0,06 x Vmed.

Sanção por inadimplência de quaisquer obrigações contratuais: alteração de 0,001 x Vc para 0,00025 x Vcum.

Inclusão de sanção relacionada à ocorrência de reclamações junto ao PROCON.

Aumento das faixas com alteração dos percentuais para aplicação de sanções quando for imputado à contratada o conceito “insuficiente” em avaliações subsequentes alternadas em qualquer um dos índices.

Alteração da quantidade de conceito “insuficiente” tolerado, de 3 para 13, para aplicação das seguintes sanções: rescisão contratual e retirada do cadastro da Organização (por 5 anos no GI e por 2 anos no GII).

Supressão da multa de 0,05% do valor do contrato pelo não cumprimento de qualquer de suas cláusulas não abrangidas no item 18.1 anterior.

Sanção por dia de atraso na entrega da Nota Fiscal: alteração de 0,003 x Vc para 0,000015 x Vc.

Substituição das fórmulas por valores nominais para parte das sanções.

Inclusão de sanções por serviço quando ocorrem os seguintes eventos:

- (a) não cumprimento do agendamento ou não iniciar o serviço de pronto atendimento em 1 hora: multa de R\$ 500,00;
- (b) não cumprimento do tempo máximo: R\$ 300,00;
- (c) reagendamento pela terceira vez consecutiva: R\$ 1.500,00.

Alteração das faixas de percentuais para aplicação de sanções para serviços executados com tempo médio mensal acima os prazos estabelecidos para atendimento. Sanções pecuniárias a partir de 2,1% a 20% (R\$ 5.000,00), sendo 6 faixas com a última de 100,1% (R\$ 60.000,00).

Inclusão de sanção por não cumprimento de cronograma de execução estabelecido em ordem de serviço para os casos de assentamento de rede de água/esgoto e serviços especiais: R\$ 1.000,00 por dia de atraso.

Inclusão de sanções por não cumprimento das especificações técnicas devidamente atestadas pela Fiscalização da Organização: (i) se caracterizada através de Vistoria para Identificar Responsabilidade, Reclamação na Ouvidoria, Procon, Arsesp, Judiciário, Jurídico, Órgãos Municipais, Estaduais ou Federais; R\$ 2.000,00; (ii) Se a inadimplência oferecer risco aos seus empregados, aos da ORGANIZAÇÃO, da(s) subcontratada(s) e terceiros: R\$ 5.000,00; (iii) Se a inadimplência causar danos aos ativos da Organização, outras concessionárias (Gás, Energia, Telefonia e etc.) ou terceiros (Sinistros), independente do direito de regresso em razão de eventual ressarcimento: R\$ 10.000,00; (iv) Se a inadimplência causar acidente que provoque incapacidade permanente total ou morte, conforme definido na NBR 14280 da ABNT, aos seus empregados, aos da Organização, da(s) subcontratada(s) e terceiros: R\$ 30.000,00.

Alteração do cálculo do valor da sanção por inadimplência de quaisquer obrigações contratuais: de 0,00025 x Vcum para 0,0005 x Vc.

Inclusão de faixas para aplicação de sanções quando imputado o conceito “insuficiente” para a aplicação da Unidade Mãe e para o contrato (consolidação de todas as Unidades Mãe), até o limite de 12 medições processadas.

Inclusão de sanção em caso de rescisão por qualquer hipótese prevista na cláusula 20.

---

<p>Inclusão de sanção por dia de atraso em relação ao prazo final do contrato conforme cálculo: <math>[0,30 \times (1/Pd) \times Vc] \times n</math>.</p> <p>Sanções pela inexecução total ou parcial do contrato ou violação das normas internas e procedimentos internos da Organização: inclusão do item <i>e) proibição de contratar com a Administração Pública pelo período de até 3 (três) anos, consoante artigo 72, § 8º, inciso V da Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, observadas as normas legais e regulamentares pertinentes, independentemente de sua responsabilização na esfera criminal.</i></p>	<p>Inclusão de especificidades para os casos de rescisão contratual por inadimplência parcial ou total, e para o caso de não haver rescisão.</p> <p>Inclusão da indicação da responsabilidade pelas multas pecuniárias quando se tratar de Consórcio.</p>
<p><b>20</b> Supressão do motivo para rescisão: <i>a supressão, por parte da Organização, de serviços ou compras, acarretando modificação do valor inicial do contrato além do limite permitido no parágrafo 1º do artigo 65 da Lei 8666/93.</i></p> <p>Inclusão de motivo para rescisão: <i>o não cumprimento ou o cumprimento irregular do Código de Ética e de Conduta da Organização.</i></p>	<p>Inclusão do motivo para rescisão: <i>o desatendimento das determinações regulares da Unidade da SABESP que administra este contrato.</i></p>
<p><b>22</b> Inclusão:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulamentação de Preços e Critérios de Medição;</li> <li>• Procedimento Organização PO-SO0004 - (Antigo Procedimento Organização 12.03.02) - Avaliação da Prestação de Serviços em Redes de Água e Esgoto;</li> <li>• Canteiros de Serviços a serem construídos/Veículos para Fiscalização;</li> <li>• Procedimentos Operacionais Organização Nº PO RH 0041 – Segurança Em Espaços Confinados e PO RH 0017 – Segurança Em Obras e Serviços Com Escavações.</li> </ul> <p>Exclusão:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lista de Materiais Classe A/B.</li> </ul>	<p>Inclusão:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relatório Estatístico Mensal e Acumulado de Acidentes do Trabalho de Empresas Contratadas.</li> </ul>

---

#### 4.4 Avaliação dos Resultados

Procuramos aqui condensar, quando pertinente, os resultados da análise das entrevistas e dos contratos, e avaliá-los segundo as categorias (temas) anteriormente referenciados. Apresenta-se uma conclusão para cada um dos três temas.

##### 4.4.1 Tema 1: A ORGANIZAÇÃO SOB O PRISMA DA ECT

###### 4.4.1.1 Especificidade dos Ativos



Água: setor com importantes *sunk costs*, que representam uma alta proporção dos custos totais (Shirley e Mènard, 1999, apud Mènard & Saussier, 2000).

#### Ativos Específicos: Estruturas de Saneamento

- Sistemas Produtores;
- Reservatórios de Água Tratada e de Adução;
- Estações Elevatórias de Água Tratada;
- Redes e Ligações Domiciliares de Água;
- Medidores e Hidrômetros;
- Estações de Tratamento de Esgoto;
- Redes e Ligações de Esgoto.

Conforme já mencionado, os ativos específicos que são objeto do contrato analisado são as redes e as ligações de água e esgoto. Os serviços, portanto, relacionados a esses ativos apresentam a mesma natureza de especificidade. A expectativa era de que as respostas à pergunta sobre os riscos envolvidos na transação, de algum modo, tangenciassem esse atributo dos ativos da Organização. Isso ocorreu de modo indireto, no sentido da ‘especificidade dos serviços operacionais’ e suas consequências para os ambientes interno e externo. Quanto ao ambiente externo, as consequências sobre a infraestrutura viária. No ambiente interno e externo, o problema da capacitação e do perfil da mão de obra necessária para a execução desse serviço.

#### *4.4.1.2 Frequência*

Transações envolvendo ativos específicos pressupõem a existência de uma estrutura especializada de governança hierárquica, mas a questão é se os custos podem ser justificados. A dimensão relevante, para que isso ocorra e possa ser estimado com relação aos benefícios esperados, é a frequência em que ocorrem essas transações (WILLIAMSON, 1985).

No caso estudado, essa estrutura aparece delineada no contrato, ou seja, são os recursos que cada área vai direcionar para o seu monitoramento: a fiscalização em suas diversas formas.

Uma vez que a estrutura organizacional e a estrutura física, em termos de procedimentos e de sistemas de informação, respectivamente, é a mesma para toda a Organização, o que pode diferenciar uma área da outra em termos custos de monitoramento é a capacitação dos seus recursos humanos e a gestão sobre a contratada.

Um outro fator que implica na redução de custos de transação seria a experiência já adquirida pela contratada na execução dos serviços. Experiência e boa reputação se adquirem no tempo, e reduzem sensivelmente o nível de conflito entre as partes, com impactos positivos sobre os custos de transação (tanto *ex ante* quanto *ex post*). Isso está refletido na percepção dos gestores, conforme demonstra o trecho recortado a seguir:

- [...] esses prestadores de serviço estão melhorando. [...] estão ampliando um conhecimento de execução, e com esse conhecimento acumulado executam o serviço com uma qualidade melhor (AA, 30/05/2011).

No entanto, uma vez que as licitações na Organização devem seguir as formalidades da Lei, cujo critério para definição do vencedor é o de menor preço, esse atributo não pode ser levado em conta no momento da definição do vencedor, conforme ilustra o trecho a seguir:

- [...] a gente nunca chegou a aplicar consórcio aqui. Como já é um consórcio que ganhou a licitação anterior e ganhou essa novamente, quer dizer, ele já está há mais de anos aqui, já entrou num regime de trabalho mais adequado. Agora quando você tem a troca, você tem outra empreiteira, quando tem um problema é mais sério... [...] o consórcio do lado de lá estava levando FAC negativo, advertência inclusive. (P6, 06/05/2011).

#### 4.4.1.3 Incerteza

a) Do Ambiente (MÉNARD, 1999):

- Clima;
- Desenvolvimento econômico da região;
- Variação da população futura ou sua qualidade;
- *Gap* entre população média e população permanente (variação sazonal).

Mènard (1999) aponta fatores de incerteza do ambiente para o setor de água, de modo geral. No caso dos serviços operacionais o que tem impacto mais direto é o clima, que interfere principalmente nos prazos estipulados contratualmente. No caso brasileiro, os outros fatores ambientais atenuam ou reforçam os impactos do primeiro. Assim, chuvas fortes que atingem uma região mais desenvolvida economicamente produzem efeitos limitados, ao passo que em regiões menos desenvolvidas, ou áreas de risco, elas produzem um efeito devastador. Nesse caso, a incerteza ambiental atua reduzindo ou até eliminando os efeitos de uma regulamentação, conforme trecho que recortado a seguir:

- [...] Ela pode sim, ter a ver com prazo de atendimento Arsesp, como ela pode ter a ver com a sazonalidade, por exemplo, em época de período muito chuvoso a gente tem muito problema de esgoto. É uma condição típica dessa região (P.9, 16/05/2011).

#### b) Da Relação Contratual

- [...] os nossos serviços não são como uma linha de produção numa fábrica, uma VW, uma montadora de computador, em que ele sabe que vai entrar de manhã, vai conseguir montar 'x' carros até o final da tarde ou 'y' computadores naquele dia. No serviço operacional, eu sei que eu vou entrar de manhã, posso fazer o que eu estou esperando, como posso nem terminar nenhum serviço... depende do que a gente encontrar...(P.3, 02/05/11).

O nível de incerteza da relação contratual é um aspecto amplamente ressaltado pelos entrevistados. Além da incerteza advinda do macro-ambiente, ou seja, a ocorrência de eventos que não estão previstos no contrato, como novas regulamentações advindas, por exemplo, do município que possam interferir diretamente na execução dos serviços, há, sobretudo, a incerteza inerente ao próprio objeto contratual, o atendimento à demanda dos serviços, conforme demonstra trecho recortado das entrevistas.

#### *4.4.1.4 Mecanismo de governança: a concessão*

Segundo a ECT, os agentes estão procurando modos eficientes de organização, ou seja, arranjos que minimizem tanto os custos de produção quanto os custos de transação, sob a restrição que

representa o risco do comportamento oportunista de seus parceiros. Modos eficientes de governança são aqueles em correspondência com o nível de especificidade dos ativos, requerida pela transação e pelo nível de incerteza que circunda essa transação. Consequentemente, o desalinhamento de um arranjo eleva os custos de transação, provendo incentivo para substituí-lo. No presente estudo, o mecanismo de governança externo é o contrato de concessão que a empresa obtém junto ao poder concedente, que são os municípios. A concessão é o mecanismo em que as autoridades locais delegam os investimentos, a operação e a manutenção para um operador através de um contrato de longo prazo. O operador assume os riscos financeiros e tem seus ganhos a partir do faturamento para seus usuários, sob restrições (preços) negociadas no contrato. Ao final do contrato, os ativos permanecem sob propriedade das autoridades locais.

Mènard & Saussier (2000), partindo da premissa de que nos serviços públicos existe um *trade-off* entre custo e qualidade, testaram a performance econômica dos diversos arranjos contratuais observados no setor de abastecimento de água na França utilizando a abordagem de Williamson (1985) da ECT. O trabalho busca evidenciar se a diversidade de arranjos contratuais se traduz em diferenças significativas de performance, uma vez que os atributos das transações são similares. Os resultados apontaram para a concessão como o modo de governança que apresenta melhor performance econômica.

Apesar da Organização sempre ter operado sob esse arranjo contratual, a atual conjuntura em que ocorrem as renovações dos contratos mudou com o advento da Lei 11.638/07, que definiu papéis a serem desempenhados pelas empresas prestadoras dos serviços, desenhando uma nova dinâmica para o negócio. A Organização, no seu papel de concessionária, terá que atender ao plano fixado pelo poder concedente e regulamentado pela agência reguladora, que atua como um órgão de governança externo. Portanto, as mudanças no macro ambiente envolvendo regulamentações que impactam diretamente outras infra-estruturas do município, como por exemplo, a estrutura viária, terão que ser consideradas e incorporadas aos custos da Organização. Por outro lado, os mecanismos internos de governança hierárquica terão que ser reforçados ou readequados, caso não estejam alinhados a fatores de eficiência operacional e econômica.

#### 4.4.1.5 Estrutura de Incentivos

Os incentivos, o ambiente no qual opera e a natureza do gerenciamento são fatores significativos para explicar diferenças de produtividade por trabalhador. Vários estudos sobre os efeitos da remuneração por resultados demonstram claramente que mudanças nos incentivos implicam mudanças na produtividade (LEIBENSTEIN, 1966). A estrutura de incentivos, de modo geral nas organizações, estão alicerçadas sobre três vertentes:

- Remuneração;
- Estrutura de benefícios;
- Plano de Carreira.

Os incentivos para a força de trabalho interna se destacam, de um modo geral, para todos os entrevistados, como um ponto crítico na Organização. Além disso, as respostas remetem também a uma problemática envolvendo aspectos culturais internos. Entre os vários aspectos apontados como negativos, o que aparece em grande parte das respostas, como o mais desmotivador, é a questão da mudança de carreira (nível fundamental, técnico e universitário) ter sido vinculada a concurso público externo, como demonstram os recortes abaixo:

- Na hora que a gente pôs que um técnico com formação em engenheiro não pode mais passar para a carreira universitária, igual tinha no passado, a gente não está incentivando o nosso pessoal a buscar uma melhor formação. (D4, 25/05/2011)
- A Organização entrou por um caminho perigoso, que é de não poder modificar uma pessoa que entra num cargo operacional para técnico. (P6, 06/05/2011).
- Essa coisa do pessoal galgar os postos só mediante concurso público foi muito duro para a organização.... para os novos isso é um desalento, torna a vida nossa de gestor de pessoas muito mais difícil...(D2, 10/05/2011).

Esse aspecto representa o alinhamento tardio da Organização à legislação vigente. Novas áreas de estudo têm surgido em torno da influência do Direito na Economia. O ingresso em empresas de serviço público, por meio de concurso público, traz benefícios sociais e econômicos, no entanto não é suficiente, pois não garante a competência técnica dos ocupantes dos cargos, uma vez que não regula o acesso aos mesmos. Portanto, essa regulamentação promove mais equidade na concorrência por uma vaga, e uma melhor adequação do perfil do candidato ao cargo.

Avalia-se que a questão do incentivo (ou a falta dele), no momento atual da Organização, está indiretamente impactando na eficiência, tanto sob o enfoque neoclássico, relacionado à produtividade, conforme teoriza LEIBENSTEIN (1966), quanto sob o enfoque da ECT, nesse como um agente que impacta negativamente sobre a eficiência, uma vez que ele atua na prática como um gerador de conflito entre os gestores e subordinados: como motivar a buscar eficiência operacional num ambiente de ‘desincentivo’? O conflito verifica-se nas respostas dos gestores, conforme recortamos abaixo:

a) Incentivos Internos:

- Falta incentivo para a mão-de-obra interna, principalmente os entrantes. É um problema. (D3, 13/05/2011).
- Problema para motivar a mão-de-obra interna. (P8, 16/05/2011).
- Fator desmotivador. (D4, 25/05/2011).
- Isso é um ‘nó’. (S2, 19/05/2011).
- Não há incentivo. (AA, 30/05/2011).
- Gera dificuldades. (P10, 19/05/2011).
- Nesse quesito a empresa deixa muito desejar. (S3, 24/05/2011).
- [...] você como gestor tem que pensar muito bem na hora que vai ou cobrar, ou incentivar sua equipe a estudar, ou a melhorar... (P3, 02/05/2011).
- O plano de cargos e salários hoje, ele causa um problema muito serio, principalmente para gente gestor. (P1, 29/04/2011).
- Não contribui muito não (para a eficiência operacional). (P2, 02/05/2011).
- [...] Aí entra na parte de recursos humanos, bom, mão-de-obra está ruim e ficando pior, nós estamos perdendo a expertise do serviço. (P6, 06/05/2011).
- O plano de cargos é o principal questionamento hoje. [...] acaba dificultando muito, você não consegue reter mais as pessoas. Eu tenho um empregado indo embora amanhã. Faz um ano que ele entrou aqui. Ele arrumou outro emprego, ele é um excelente funcionário, e eu não posso nem prometer nada para ele. Então assim: plano de cargos e salários é um problema seríssimo! (P7, 10/05/2011).
- Não vamos ter vida fácil para motivar, para buscar resultado. (D2, 10/05/2011).

b) Incentivos no contrato:

- A contratada então é pior ainda. Porque [...] você lê o contrato, você lê o edital, tudo o que está lá é em termos de penalidade [...] Então tudo o que a gente fala em relação à contratada é em termos de penalidade, jamais de incentivo. Então... esse é um problema sério. (D1, 04/05/2011).

*4.4.1.6 Estrutura de governança da transação: o contrato*

Segundo Granger (1997), a obra ‘Economia, Organização e Gestão’ escrita em 1992 por Paul Milgrom e John Roberts, demonstra, através de exemplos históricos de organizações como GM e Toyota, que o sucesso das firmas depende de sua organização interna, e que essa, por sua vez é função de três variáveis: sua técnica, seu tamanho e sua situação estratégica no mercado. Assim, uma coordenação correta das decisões de produção é fundamental. Desse modo, como as motivações ‘naturais’ dos agentes são descentralizadas, a organização deve também compreender, na ausência de informação completa, os meios para alinhar os objetivos individuais e os objetivos da organização. Para tanto, deverá buscar soluções ótimas para os problemas da coordenação interna e da motivação dos agentes, e um dos principais meios para atingi-las são os contratos (GRANGER, 1997).

Segundo Lorenz (1999), uma consequência da abordagem de contratos incompletos é que não há nenhuma garantia de que haverá cooperação entre as partes, ainda que as circunstâncias sinalizem prováveis ganhos mútuos. No entanto, o estabelecimento de um conjunto apropriado de regras que conduzam, ou ajudem a fornecer respostas para aquilo que não foi previsto, promove um aprendizado mútuo que pode contribuir para a formação da confiança, e aumentar a probabilidade de cooperação entre as partes.

O presente estudo indica que esses ‘ganhos mútuos’ acabam não se materializando. Vide os trechos abaixo recortados:

- Você paga por anotação de serviço, você não [...] olha o seu produto, que é o sistema de esgotamento sanitário, que é esse caso aqui, como um produto que tem um ciclo de vida, que você quer reduzir, melhorar a qualidade dele. [...] Agora para o terceirizado, o problema é quando ele tem que fazer um reparo nas redes de maior porte, [...] porque aí ele precisa de uma mobilização muito grande, mas muito grande, fora do normal. Você não consegue medir, você não consegue pagar, tem

um tempo que foge totalmente do tempo padrão [...] e aí o que acontece? Esse preço vai dar um problema no final da medição, que aí o cara fala: ‘ah, esse preço não me remunerou’. E não remunera mesmo, porque o que é média, o extremo você está fora, e quando tem que gastar muito recurso, por exemplo, um coletor de esgoto ou uma adutora, você tem que colocar às vezes duas retro-escavadeiras, um monte de coisas, e você não tem como remunerar isso. (P4, 03/05/2011).

- Eu acho que ganhando ninguém está, todo mundo está perdendo. [...] Na lógica contábil, [...] o empresário aloca recursos pressupondo uma margem e um modo de fazer, que por vezes não acontece. Então, gera insatisfação do lado de lá, e do lado de cá, [...] eu acho que os dois perdem, cada qual de um jeito. A gente com a imagem, e eles talvez não tenham tido a margem que eles esperavam. (S2, 19/05/2011).
- Você vê: rodízio; agora tem área do caminhão, que você não pode entrar; aqui na área de São Paulo teus caminhões tem que passar pela Controlar, [...] no interior, até mesmo de outros estados, não tem essa dificuldade. [...] Hoje a área central de qualquer lugar não tem mais estacionamento. Você imagina um caminhão que precisa parar numa rua, e ter que procurar lugar para estacionar. O tempo que ele demora para achar uma vaga! E se ele não achar uma vaga ele tem que ir para um estacionamento, e esses custos não aparecem nos nossos contratos. (P5, 04/05/2011).

Segundo Williamson (1985), contratos de longo prazo frequentemente necessitam, além da própria estrutura do acordo, de discussões e negociações ao longo de sua vigência para assegurar mutuamente a aceitação de adaptações a eventos não antecipados. Com efeito, esse foi um ponto ressaltado por vários gestores.

A análise da enunciação aponta o Subtema 2 (Relação Contratual), como o mais sensível para os gestores, revelando que o contrato, enquanto figura jurídica que personifica a transação entre as partes, não encontrou ainda um equilíbrio entre ‘regras de ferro’ e ‘regras produtivas’ (LLEWELLYN, 1931, apud WILLIAMSON, 1985). Nesse sentido, é lícito afirmar que ele não esclarece os ‘propósitos a serem servidos’. Uma evidência é levantada por um dos entrevistados, conforme recorte a seguir.

- Para mim uma relação contratual eficiente seria que o contratado [...] percebesse que ele tem a mesma missão que a Organização tem quando está prestando esse serviço, [...] Hoje em dia a gente percebe que as contratadas do ramo da engenharia, as empreiteiras em geral por melhores que elas sejam, e já passaram várias por aqui, muito boas, e outras nem tão boas, mas a gente percebe que as empreiteiras ainda não têm essa



filosofia. Eles têm a filosofia da obra. A obra é assim: eu entro, faço uma intervenção, caio fora, e adeus. [...] as empreiteiras ainda pensam em termos de como se elas fossem fazer uma barragem. Você vai lá, arregança tudo, faz uma barragem linda de morrer, tira fotografia [...] na Organização, nessa área não é assim. É uma prestação de serviços, então uma relação contratual aqui é diferente. Você tem que ter uma filosofia diferente que a prestação de serviços pura simples, [...] E elas não perceberam isso ainda. [...] Os nossos editais, eles não deixam muito claro essa relação que eu estou falando para você, porque os nossos editais, eles também têm esse vício, eles são editais que vieram da área de obra. Então a gente coloca algumas condições como prazo, tempo médio, tempo máximo, alguma coisa assim, que é parâmetro para você medir um bom serviço, mas medir a eficiência, a gente poderia medir pelo número de reclamações, ou pelo retrabalho, ou pela retomada de serviço, o serviço bem feito, aprovado ou não, e que esses editais ainda não incorporaram, sabe, essa filosofia. (D1, 04/05/2011).

A maior parte dos riscos que envolvem a relação contratual, mencionados pelos gestores, estão relacionados diretamente à dependência da Organização com relação à contratada, cuja situação limite seria ficar sem o contrato, o que remete para um baixo nível de cooperação entre as partes em face de advenços não antecipados. Em nenhum momento foi mencionado o termo ‘cooperação’ pelos gestores, ao contrário, observa-se um elevado nível de homogeneidade nas respostas, no sentido de afirmar que contratante e contratada têm objetivos distintos e irreconciliáveis. Paralelamente, pode-se observar avanços no sentido da construção de confiança, representados pela metodologia da auto-fiscalização introduzida contratualmente na segunda revisão.

#### Indicadores de monitoramento da execução do contrato

- Indicadores de Qualidade:
  - Especificações Técnicas;
  - Materiais utilizados;
  - Veículos, Equipamentos e ferramentas utilizadas;
  - Capacidade de mão de obra;
  - Limpeza;
  - Pavimentação.
- Prazo Contratual x Prazo Real de Execução dos Serviços;

- Organização:
  - Registro dos Empregados;
  - Apresentação e Identificação dos Empregados;
  - Dimensionamento de Equipes;
  - Equipamentos e Normas de Segurança;
  - Canteiro, Limpeza e Acessos;
  - Tratamento ao Público.

A transcrição das respostas sobre os mecanismos de monitoramento do contrato consome 25% do total. Os mecanismos, que são mencionados na Cláusula 8ª (Fiscalização), são vários e foram exaustivamente retratados pelos entrevistados. Eles norteiam a estrutura e a dinâmica das áreas operacionais nos seus diversos níveis hierárquicos. Portanto, os gestores conhecem seus pontos fortes, suas limitações, sua eficácia e sobretudo sua real contribuição para a eficiência dos serviços.

#### Medidas de Desempenho, Salvaguardas e Plano de Contingência

As salvaguardas estão presentes na forma de garantias pecuniárias. Não foram observadas medidas de desempenho e plano de contingência.

#### Eficiência do Desenho do Contrato

Nenhum gestor relacionou os mecanismos de monitoramento ao desenho de eficiência do contrato. As respostas a esta pergunta se apresentam bastante heterogêneas, sendo que os entrevistados que responderam afirmativamente, associaram o desenho de eficiência às exigências para com a contratada e às sanções contratuais, o que é corroborado pela análise das revisões do contrato (Quadro 6).

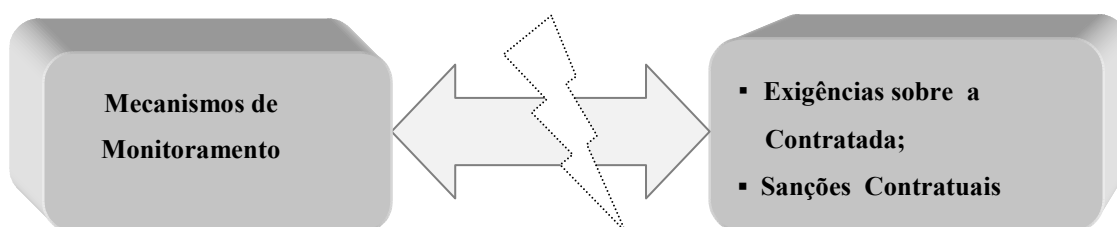
A análise comparativa das três versões do *Global Sourcing* indica que quem planejou esse contrato, focou principalmente nas exigências e punições sobre a contratada como um meio de garantir um padrão mínimo de eficiência ou de qualidade na execução dos serviços. No entanto, na visão de alguns gestores isso acaba não se verificando na prática, conforme recortamos abaixo:

- [...] Então, se a gente seguir à risca todas as cláusulas, todas as exigências, tudo o que está ali, é um contrato de muito risco, ele é bem rigoroso. [...] Eu acho que para a contratada é mais arriscado. (P2, 02/05/2011).
- [...] desde que as partes cumpram o previsto em contrato, a gente não deve ter muitos riscos, porém, a quantidade de obrigações que a contratada também tem que seguir, eu acho muito grande, é muita obrigação, as vezes a gente corre o risco de não conseguir fazer com que se cumpram aquelas obrigações. (P7, 10/05/2011).
- [...] escrever você pode, mas você não consegue cobrar, porque não é exequível. (P6, 06/05/2011).
- [...] as regras com certeza não são suficientes para fazer esse contrato andar. (S2, 19/05/2011).

Observa-se que, principalmente na cláusula referente às sanções administrativas, as revisões II e III evidenciam a preocupação com a melhoria de três atributos: (i) a razoabilidade das condições de aplicação das sanções; (ii) a exequibilidade das sanções e (iii) a clareza e objetividade da metodologia dos cálculos das multas.

A análise dos contratos revela, portanto, uma falta de alinhamento interno do próprio desenho contratual, que se por um lado prescreve padrões de execução e mecanismos de monitoramento do objeto contratual, por outro prescreve exigências e sanções de difícil exequibilidade, o que prejudica a efetividade dos primeiros.

### Ilustração 10. Alinhamento Interno do Contrato



Fonte: A autora.

### Natureza da coordenação estabelecida para a execução e monitoramento do contrato

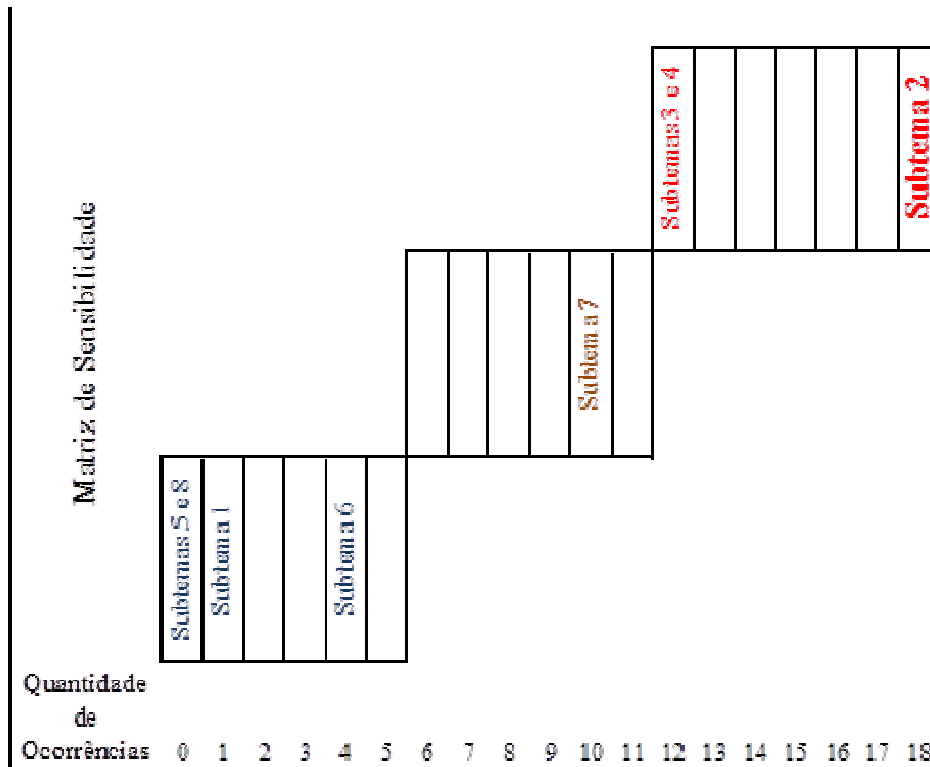
O conceito de coordenação expande a ótica dos custos comparados, para a ótica da eficiência dos sistemas comparados. Observa-se que existe muita dificuldade de se avançar no sentido de diminuir o distanciamento entre as regras formais estabelecidas pelo contrato e o plano informal. Portanto, não há alinhamento, nem interno nem externo, e isso reduz a possibilidade de fazer comparações objetivas voltadas para avaliar a eficiência, tanto do sistema de monitoramento quanto do sistema de execução do contrato.

- Os procedimentos específicos da manutenção só abrangem a área técnica, mas são falhos na sua concepção de manutenção como prestação de serviços, então não há procedimentos que especifiquem ou padronizem como se deve dar essa relação, o próprio atendimento. Isso é proveniente da cultura herdada desde o princípio da Organização, e que apesar de todas as mudanças do macro ambiente, não mudou internamente. É necessário revolucionar. (D2, 10/05/2011).
- ...Nós somos contaminados nessa discussão por algumas coisas pré-concebidas em termos de fiscalização quando da MOP. Conceitos que valiam para a MOP que não valem para o terceiro. Isso é devido ao modelo mental de quem concebeu toda a fiscalização, inclusive os aparatos de sistema. (D2, 10/05/2011).

### **Conclusão**

A análise da enunciação revela o Tema 1 (A Organização sob o Prisma da ECT) como o mais sensível para os gestores, conforme esquema abaixo que consolida os Elementos Atípicos verificados por subtema. No subtema 2 (Relação Contratual) verificou-se o maior número de ocorrências desses elementos. Em seguida, com a mesma quantidade, aparecem os temas 3 (O Contrato do *Global Sourcing* x Eficiência Operacional), e 4 (Alinhamento das Estruturas Internas de Governança), todos relacionados ao Tema 1.

### Ilustração 11 – Resultados da Análise de Enunciação: Matriz de Sensibilidade



Fonte: a autora.

A implantação do modelo do *Global Sourcing* indiscutivelmente proporcionou um ganho em termos de eficiência com relação ao que era praticado anteriormente, principalmente pela introdução de um relacionamento efetivo entre as partes, o que antes, com a contratação pulverizada, era impraticável. Vide recortes abaixo:

- [...] se eu tiver necessidade de voltar, de tratar com o cliente alguma coisa que não ficou bem feita... [...] eu falo com um único fornecedor, né, eu sei a quem me dirigir [...] no sentido de [...] tomar algumas decisões... é com ele que eu vou encaminhar algum planejamento. (D3, 13/05/2011).
- Eu acho que é o principal ganho do global, é fazer com que se consiga responsabilizar uma empresa por um serviço de péssima, de uma qualidade ruim, né, então eu acho que esse é o grande ganho proporcionado pelo global. (AA, 30/05/2011).

No entanto, percebe-se que esse ganho ficou muito aquém do esperado, conforme demonstra-se abaixo:

- O que nós todos acordamos, é que todos nós compramos pelo valor de face a estória que ia ter um contrato com qualidade, e na verdade isso não acontece. (S2, 19/05/2011).

Pode-se concluir que a responsabilização da contratada, enquanto endereçamento de solução para o não cumprimento do objeto contratual, não atenta para a incompletude do contrato, o que não está aderente ao que teoriza Williamson (1985). O conjunto apropriado de regras que ajudem a fornecer respostas para aquilo que não foi previsto (Lorenz, 1999) não se apresenta.

A análise da organização sob o prisma da ECT reforça e corrobora a premissa da qual se partiu para empreender o presente estudo, de que as características das transações estão alinhadas com a abordagem da ECT. No entanto, a análise conjunta das entrevistas e dos contratos indica não haver alinhamento entre as práticas organizacionais e os pressupostos da ECT.

Pode-se concluir que, apesar da percepção dos gestores sobre as características dos serviços, que por sua vez decorrem das características dos ativos, que são específicos, os endereçamentos de solução ainda negligenciam esse atributo, portanto a abordagem adotada não é aderente ao constructo da ECT. Retomando Scare (2003), as escolhas já estão sendo feitas com base na percepção subjetiva dos atores sobre os atributos da transação, no entanto carecem ainda da adoção consciente do constructo, o que poderia ajudar os tomadores de decisão a ficar alerta para as consequências significativas não antecipadas dos modelos contratuais, o que traria benefícios para a relação e consequentemente melhoraria o nível de eficiência dos serviços.

#### *4.4.2 A Organização e o Macroambiente Institucional*

##### *4.4.2.1 Restrições formais*

As regras internas estabelecem padrões de comportamento e conduta profissional, definem atribuições, responsabilidades, competências e atividades, bem como punições para comportamentos desviantes. Com isso, reduzem a incerteza e consequentemente os custos de transação. Assim, alterações nas regras internas decorrentes do advento da agência reguladora, produzem impacto também nos custos de transação. Foram inseridas as restrições formais nesse bloco, por entender que apesar de serem construídas e utilizadas internamente, elas acabam por desenhar a relação da empresa com o ambiente externo, pois representam a forma da empresa atuar, tanto interna quanto externamente.

## Estrutura de Governança Hierárquica

### **Ilustração 12. Estrutura de Governança Hierárquica**



Fonte: A autora.

### Órgãos de Governança

- Estatuto;
- Conselho de Administração;
- Conselho Fiscal;
- Comitê de Auditoria.

### Sistemas Organizacionais

Os sistemas organizacionais representam os processos internos da Organização. Cada sistema organizacional possui uma autoridade funcional, a qual define as diretrizes e regras de operacionalização e as formaliza num corpo de instrumentos organizacionais. Esses balizam a execução das atividades nas diversas unidades descentralizadas. Em resumo, as unidades da Organização estão segregadas em autoridades funcionais, que formulam as regras ou fazem a gestão e o grupo das unidades operacionais, que executam as atividades conforme as regras fornecidas pelo primeiro grupo. O foco deste trabalho foram as unidades operacionais.

## Instrumentos Organizacionais

- Políticas Institucionais;
- Procedimentos Empresariais;
- Procedimentos e Formulários Operacionais.

As Políticas Institucionais divulgam as diretrizes gerais da Organização, em termos do que se espera das autoridades funcionais. Atualmente a Organização conta com 24 Políticas Institucionais. Os Procedimentos Empresariais determinam como as áreas descentralizadas devem proceder para atender os objetivos e diretrizes gerais da Organização, e têm aplicabilidade geral. Os Procedimentos e Formulários Operacionais são específicos, portanto, dependendo de sua finalidade podem alcançar, tanto uma Unidade de Negócio quanto uma única Estação de Tratamento, e atualmente são mais de 6.000. No total, a Organização conta com 6.245 instrumentos organizacionais, os quais são controlados pela Alta Administração.

- Eu me sinto acuado pelos procedimentos e políticas da empresa. Na organização só está se falando em gestão. Muita gente fazendo gestão e pouca gente na execução. E não existe procedimento para trabalhar lá no meio dos bandidos, né? Como é que você atua em favela, por exemplo? Você corta água, não corta água, você cobra...pode ligar água na favela, não pode... então...Como é que você vai suprimir água disso? Cinco minutos depois, porque faltou água lá, água clandestina, eles queimaram mais de 300 pneus na avenida... Ninguém fica sabendo, porque está longe de tudo, não passou na televisão, mas o problema está aqui...a gente precisa atender esse pessoal. (P6, 06/05/2011).
- É muita parafernália, muito procedimento. Eu vou falar que eu conheço todos, sem exceção? É muito difícil.... o próprio contrato, em algumas cláusulas ele se relaciona.... Procedimento precisa? É lógico que precisa, se você não tiver procedimento, aí você fica totalmente perdido... o nosso sistema é muito complicado para as questões operacionais, eu acho que ainda falta organização...Se a gente clicar nos procedimentos de segurança então...você abre um, e tem 550 anexos, aí você vai abrir o outro, tem mais 50 anexos. Então, assim... é complicado. (P7, 10/05/2011).
- Eu vejo isso como um sistema de gestão, uma coisa que está muito lá em cima e uma prática que está aqui embaixo. Cabe ao gestor, e eu me considero responsável, tentar aproximar essa prática, essa realidade. A gente tem que ser cúmplice da gestão disso aqui. A gente tem que querer que o serviço saia direito, porque a Organização não tem futuro desse jeito que está. O modelo de gestão na ponta não está agradando o dono do serviço, que é o planejador, que é o



município, nós temos que nos reavaliar como concessionária. Então, aquilo lá de cima tem que ser avaliado para ser mais crível para uma prática de gestão, porque aquilo é muito bom, é muito estruturado, mas ele tem que ser mais adaptado para a realidade. (P4, 03/05/2011).

#### *4.4.2.2 Impacto da Agência Reguladora sobre o Contrato*

Como as licitações nas Unidades de Negócio ocorrem em momentos diferentes, algumas unidades já adotaram as normas impostas pela agência, na questão do prazo de execução de alguns serviços nos contratos outras ainda não, ou seja, a regulamentação da Arsesp surgiu durante o transcorrer do contrato como um evento não previsto, uma contingência.

#### *4.4.2.3 Inovação Tecnológica*

Observa-se que a maioria dos gestores não associa a atuação da agência reguladora a avanços tecnológicos, mas sim a melhorias no desenho dos processos, ou seja, denuncia-se que as exigências da agência vão aumentar e haverá necessidade de tornar os processos cada vez mais ágeis, a fim de fornecer respostas rapidamente. Trata-se do princípio de ação e reação. Então, num primeiro momento, elevam-se os custos de informar, justificar, responder a questionamentos da agência reguladora (processo burocrático). Em seguida, surge a necessidade de buscar meios de reduzir o dispêndio com ‘energia burocrática’ (expressão emprestada de um dos entrevistados), altera-se o processo e se restabelece o equilíbrio.

Outra questão. é quanto aos tempos máximos regulamentados para a execução de alguns serviços. Através das respostas depreende-se que a maioria dos gestores não enxerga sua fundamentação, o que remete para problemas de comunicação, que por sua vez podem interferir na interação e conseqüentemente nos benefícios que dela poderão ser extraídos.

## Conclusão

O tema 2 fornece alguns *insights* sobre o alinhamento interno da Organização, principalmente no que concerne às áreas operacionais e autoridades funcionais, bem como do alinhamento externo com os principais atores do macro-ambiente onde atua: as autoridades municipais, enquanto poder concedente, e a agência reguladora, enquanto órgão regulamentador e fiscalizador. Através, principalmente, das respostas dos gestores, é possível observar que há uma grande preocupação no sentido de melhorar esse alinhamento. Há uma percepção geral de que o melhor endereçamento de solução para essa questão, trará muitos benefícios para a sociedade, e portanto para a sustentabilidade da Organização no longo prazo.

### *4.4.3 Impacto do Advento da Agência Reguladora Sobre os Custos de Transação e Sobre o Nível de Eficiência Operacional*

#### *4.4.3.1 Custos de transação*

A ECT pressupõe que as formas organizacionais tem consequências para o desempenho da organização, através da melhoria da eficácia e da eficiência da governança e da função de produção, por um lado, e gerando custos, por outro. Apesar de sua racionalidade ser assumida como limitada, os gerentes devem entender, em termos gerais, as relações entre as suas decisões sobre as formas de organização e dos resultados. A justificativa para a adoção de uma determinada forma de organização é a sua eficiência esperada comparada a de outras formas disponíveis. O arquétipo que torna as demandas mais fortes sobre o mecanismo de mercado é a terceirização (VOSSSELMAN, 2002).

Os custos *ex ante* são os custos de elaboração de um contrato válido legalmente, da coordenação interna entre as áreas envolvidas: jurídica, operacional e financeira, das ferramentas para assegurar a resolução de conflitos e da própria confecção do contrato. Esses custos não sofrem impacto do advento da Arsesp. Os custos *ex post* relacionados ao monitoramento do contrato, dependerão do modelo contratual, portanto não há impacto da Arsesp.

Os custos *ex post*, que são da mão de obra (estrutura) interna voltada para o monitoramento da execução dos contratos não se alteram, ainda que num primeiro instante os sistemas não estejam adaptados para produzir a informação, conforme os critérios estabelecidos pela agência. Os sistemas de informação que dão apoio à área operacional terão que ser adaptados, e essa adaptação poderão ser feita com mão de obra interna ou contratada, podendo haver um pequeno aumento dos custos num primeiro instante.

O Siges (Sistema de Gestão dos Serviços de Campo) é uma ferramenta que permite que as equipes (próprias ou terceirizadas) utilizem equipamentos móveis dotados de câmera fotográfica e GPS para atender à demanda de serviços solicitados pelos clientes. Esse sistema incorpora tecnologia avançada que possibilita receber e transmitir em tempo real informações dos serviços a serem executados no campo, entre outras funcionalidades. Ele pode contribuir muito para a efetividade do monitoramento da execução dos serviços, pois resolveria o problema da carência de mão de obra para a fiscalização, e da qualidade da fiscalização, uma vez que essa passará a ser antes, durante e após a execução do serviço; o que traria um impacto positivo na qualidade e conseqüentemente na eficiência do contrato.

O Siges representa uma mudança efetiva em termos de custos de monitoramento do contrato. No entanto, a percepção dos gestores é que essa mudança vai demorar ainda um período de tempo até que possa ser consolidada, e conseqüentemente seus ganhos materializados. No entanto, ele é fruto de melhoria interna, não guarda relação com o advento da Arsesp.

#### 4.4.3.2 Custos de Execução

Os custos de execução do contrato podem vir a sofrer algum incremento por conta das regras impostas pela agência reguladora:

- [...] caso exigências de prazo e de qualidade sejam muito restritas, vai encarecer *muito* para a Organização. (P.8, 16/05/2011).
- [...] as exigências (da Arsesp) de qualidade e de prazos de atendimento são maiores do que as atuais. [...] e isso custa... [...] o que vocês estão pagando é para 97% de qualidade. Você quer 98 nós vamos dar, mas aí espera um pouquinho, não 'é' mais 10, 'é' 20. [...] para *aquela* qualidade, olha, moça, não 'é' mais R\$ 200 uma ligação de água, 'é' R\$ 500. (S3, 24/05/2011).

#### 4.4.3.3 Nível de eficiência

A análise dos resultados indica que não há evidências, até o momento, de que o nível de eficiência dos serviços operacionais tenha melhorado, por várias razões: a regulamentação é recente; a Organização ainda está se adaptando às novas exigências; a fiscalização da agência reguladora está apenas iniciando; para se chegar a essa conclusão objetivamente seria necessário fazer estudos mais aprofundados para se apurar que pontos de melhoria seriam relacionados somente ao advento da agência, o que envolve um grau elevado de complexidade, devido às inúmeras variáveis que atuam nessa questão. No entanto, existe a percepção dos gestores de que os indicadores de atendimento podem melhorar principalmente em áreas em que eles se apresentavam muito a abaixo dos padrões contratuais.

#### **Conclusão**

As normas da agência reguladora podem provocar um aumento nos custos de execução dos serviços, mas não interferem nos custos *ex ante* e *ex post*. No que concerne aos custos *ex post*, esses poderiam ser reduzidos, caso a nova conjuntura que se apresenta propiciasse um novo desenho para o monitoramento dos contratos, ou seja, se a fiscalização da agência reguladora fornecesse subsídios para melhorar os serviços. Nesse caso, ela estaria contribuindo para reduzir os custos de transação e, conseqüentemente, para melhorar a eficiência operacional e econômica da Organização.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A motivação para o presente trabalho surge a partir de uma conjunção de fatores, sendo que os principais foram o contato com a Teoria Institucional, através da disciplina de Controle Gerencial, e trabalhos de auditoria operacional que propiciaram uma aproximação com a realidade ‘chão de fábrica’ da Organização e, principalmente, com os seus clientes. Na Teoria Institucional, um rápido olhar sobre a vertente da Nova Economia Institucional, a NEI, nos colocou em contato com o artigo *Economic Performance Through Time*, de Douglass North (1994), o que gerou o *insight* para uma parte da questão de pesquisa. O direcionamento para a Williamson e a ECT foi indicado pela prof. Dra. Basília Aguirre, na fase das primeiras ideias. Na sequência veio o contato com o Prof. Décio Zylberstajn, que foi fundamental para a organização do referencial teórico e para uma aproximação com as ideias de Coase, que são a base da ECT.

Segundo Alchian (1988), a abordagem dos custos de transação tem sido desenvolvida em duas direções complementares, porém diferentes. A primeira enfatiza o administrar, dirigir, negociar e monitorar a equipe de uma empresa; e na segunda a ênfase recai sobre assegurar a qualidade ou performance dos acordos contratuais. O desenvolvimento deste trabalho está mais alinhado à segunda abordagem.

A estrutura organizacional e as ferramentas de gestão, por si só, não produzem eficiência econômica. Elas representam parte da estrutura de governança interna da firma, e a maior ou menor eficiência econômica dependerá do grau de alinhamento entre essa estrutura e os atributos das transações da firma.

A eficiência operacional é uma variável dependente do equilíbrio entre os fatores prazo, qualidade e custo. O contrato fixa o custo, determina prazos médios de execução, cujo não cumprimento pode levar a sanções, e especifica as condições técnicas de execução dos serviços, que são o fator determinante para garantir um padrão de qualidade. No entanto, os resultados apontam para uma flexibilização da variável qualidade. Será devido à ausência de alternativas, como sugere um dos gestores entrevistados?

Os resultados apontam duas abordagens para relação contratual eficiente: uma voltada para o ‘produto’ resultante da relação contratual implícita na forte preocupação dos gestores com a qualidade do serviço executado, ou com a sua ausência; e outra voltada para a incompletude do

contrato, remetendo ao pressuposto da racionalidade limitada, cuja solução que minimizaria os custos advindos das contingências não previstas seria a maior adaptação do contrato às mudanças do macro ambiente.

A questão mais sensível ficou por conta da efetividade das cláusulas de punição, das sanções, que realmente representam uma questão delicada para os gestores. Williamson (1985) considera a cooperação um fator-chave para melhorar a eficiência. O contrato não remete a uma relação de cooperação. Ao contrário, sua concepção se baseia no princípio de que a punição, por um mau desempenho, pode garantir uma eficiência mínima dentro de um padrão de prazo e qualidade. Mas, por ser uma relação trancada, verifica-se que a prática se descola da formalidade contratual, e as sanções ficam restritas a questões de segurança.

O subtema três versa sobre outro ponto sensível para os gestores, que é o modelo do contrato do *Global Sourcing* e sua contribuição para a melhoria da eficiência dos serviços operacionais. Nessa questão, observa-se que a nova conjuntura institucional, envolvendo a agência reguladora, já trouxe benefícios no sentido de alterar a percepção dos gestores quanto ao ‘novo’ papel da Organização. Depreende-se por meio das respostas, que até bem pouco tempo, antes do advento da agência, a Organização não se preocupava com as normas da prefeitura. No entanto, o marco regulatório transformou a noção sobre o posicionamento da Organização no novo contexto.

Até o momento não há evidências claras sobre um impacto positivo da agência reguladora sobre o nível de eficiência dos serviços operacionais. Quanto a uma interação construtiva em bases de cooperação entre agência reguladora e organização regulada, as respostas se apresentam bastante heterogêneas. A percepção é de que, para contribuir com a melhoria do nível de eficiência da organização, e assim ajudá-la de maneira efetiva na conquista de seus grandes objetivos, consubstanciados na universalização dos serviços com sustentabilidade econômico-financeira; a agência reguladora teria que pautar sua atuação à semelhança de um árbitro ou mediador entre a Organização, concessionária, e o município, poder concedente.

Conforme nos explica North (1990), o aspecto ambiental envolve o ‘modelo mental’ dos indivíduos. Tendo isso em vista, se a atuação da agência obtivesse avanços no sentido de mudar ou readequar esse modelo mental perpetuado principalmente através da forma de contratação, também é de se esperar que trouxesse um grande salto no nível de eficiência dos serviços, com muitos desdobramentos em termos de benefícios.

North (1990) adiciona ao custos de transação os custos de obter informação, que a nosso ver exercem importância fundamental na coordenação entre agência reguladora e organização regulada, podendo representar um grande gargalo para a eficiência dessa interação. Nessa linha, explica Brousseau (2010), uma forma de gerir o jogo regulatório é desenvolver um pseudo mercado competitivo de informações em que as diversas partes interessadas são incitadas a divulgar informações e compartilhar conhecimento. Já a partir das considerações de Posner (2002), a agência poderia se perguntar que regras tornariam o contrato ótimo possível, contrato aqui no sentido amplo, podendo abranger tanto o contrato de concessão quanto o contrato que foi objeto desse trabalho. As respostas dos gestores à pergunta direcionadora de número 3 podem fornecer alguns indicadores.

Até o momento o novo regramento formulado pela agência reguladora está apenas tangenciando as diretrizes ditadas pela Lei 11.445/07 nos seus artigos 22 e 23, mas o que se pode concluir com segurança é que o momento é de mudanças, e o novo arranjo dos atores no macroambiente institucional deve estar refletido no micro ambiente organizacional não só em termos de atender às novas regras impostas pela agência reguladora, como também de renovação do modelo mental materializado nas práticas *ex ante* e *ex post* dos acordos da Organização com agentes externos e internos.

Segundo Vosselman (2002), algumas publicações especializadas sugerem que os tomadores de decisão subestimam o papel dos custos de transação, os quais são influenciados por algumas propriedades do comportamento humano e a abordagem da ECT pode ser mais adequada para interpretar a mudança de sistemas de controle gerencial do que a abordagem neoclássica. Retomando Coase (1960), os problemas da empresa normalmente são estudados utilizando uma abordagem de custo de oportunidade e comparando as receitas obtidas a partir de uma determinada combinação de fatores com arranjos de negócios alternativos, o que é desejável. Mas, segundo esse autor, é naturalmente desejável que a escolha de diferentes arranjos sociais para solucionar problemas econômicos seja realizada em termos mais amplos, e que o efeito total desses acordos em todas as esferas sejam levados em conta. Assim, fica aqui uma proposta para o desenvolvimento de futuras pesquisas com base no constructo da ECT.

Uma limitação do trabalho foi o fato da pesquisa ter focado apenas uma das partes da relação contratual, a parte contratante. Pesquisas futuras poderiam abarcar a parte contratada, ou ambas, o que tornaria a análise mais completa.





## REFERÊNCIAS

ALCHIAN, A. A. *Uncertainty, evolution and economic theory*. **The Journal of Political Economy**, Vol. 58, No. 3, Jun, 1950.

\_\_\_\_\_. *The firm is dead; long live the firm a review of Oliver E. Williamson's The Economic Institutions of Capitalism*. **Journal of Economic Literature**, March, 1988.

ARGYRES, N.S.; LIEBESKIND, J. P. *Contractual commitments, bargaining, power, and governance inseparability: incorporating history into transaction cost theory*, **The Academy of Management Review**, Jan, 1999.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa, 2009. Edições 70, LDA.

BAJARI, P.; TADELIS, S. *Incentive versus transaction costs: a theory of procurement contracts*, **Journal of Economics**, Autumm, 2001.

BARROS, P. B. A. **Os Bens Públicos na Nova Economia Institucional**. São Paulo, 2003. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

BAUER, M. W.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2008.

BHATTACHARYYA, A.; PARKER, E.; RAFFIEE, K. An examination of the effect of ownership on the relative efficiency of public and private water utilities, **Land Economics**, Vol. 70, No. 2, May 1994.

BROUSSEAU, E. *'Reflexive' market regulation: cognitive cooperation in competitive information* FOR A. **EB/JMG**, Chapter 2, 2010.

COASE, R. *The nature of the firm*. **Economica**, Vol. 4, 1937.

\_\_\_\_\_. *The problem of social cost*. **Journal of Law and Economics**, October, 1960.

CROCKER, K. J.; MASTEN, S. E. *Regulation and administered contracts revisited: lessons from transaction-cost economics for public utility regulation*, **Journal of Regulatory Economics**, 1996.

DEMSETZ, H. *Why regulate utilities?* **Journal of Law and Economics**, Vol. 11 No. 1, Apr, 1968.

DIXIT, A. *Governance Institutions and Economic Activity*, **American Economic Review**, 2009.

GALA, P. A teoria institucional de Douglass North. **Revista de Economia Política**, abril-junho, 2003.

GOLDBERG, V. P. *Regulation and Administered Contracts*. **The Bell Journal of Economics**, Vol. 7 N. 2, *Autumm*, 1976).

GORRINGE, P. *The economic institutions of capitalism: firms, markets and relational contracting by Oliver e. Williamson*. **Australian Journal of Management**, June 1987.

GRANGER, T. *Le renouveau de la théorie des organisations lecture critique de trois ouvres récents: economics, organization and management de Paul Milgrom et John Roberts (1992) La théorie moderne de l'entreprise d'Hubert Gabrié et Jean-Louis Jacquier (1994) L'économie des organisations de Claude Ménard (1990)*, **Revue Economique**, Vol. 48, n. 1, Jan 1997.

HAYEK, F.A. *The use of knowledge in society*, **The American Economic Review**. September, 1945.

KIRKPATRICK, C.; PARKER, D.; ZHANG, Y. **State versus private sector provision of water services in Africa: an empirical analysis**. University of Manchester – UK and Cranfield University, UK. *Working Paper, final version, Setp*, 2005.

KNIGHT, F. **Risk, uncertainty and profit** – Schaffner & Marx, 1921, reprinted 2002 by Beard Books, Washington, D.C, 2002.

LEIBENSTEIN, H. *Allocative efficiency vs. 'x-efficiency'*, **The American Economic Review**, Vol. 56, No. 3, Jun, 1966.

LORENZ, E. *Trust, contract and economic cooperation*, **Cambridge Journal of Economics**, May 1999.

MACEY, G. P. *Cosean blind spots: charting the incomplete institutionalism*. **The Georgetown Law Journal**, Vol. 98; 863, 2010.

MADEIRA, R. F. *O setor de saneamento básico no Brasil e as implicações do marco regulatório para a universalização do acesso*, **Revista do BNDES**, junho, 2010.

MARINO, M. K. **Implementação de estratégias e governança: estudo de múltiplas firmas de distribuição de defensivos agrícolas no Brasil**. São Paulo, 2005. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da investigação científica para Ciências Sociais Aplicadas**. São Paulo: Ed. Atlas, 2007.

MAZÉ, A.; MÉNARD, C. *Private ordering, collective action, and the self enforcing range of contracts. The case of French Livestock Industry*, **Working Paper**, Sept, 2006.

MÉNARD, C.; MARAIS, B. *Can we rank legal systems according to their economic efficiency?* **New Frontiers of Law and Economics**, Saint Gallen Schulthess, 2006.

MÉNARD, C.; SAUSSIÉ, S. *Contractual choice and performance the case of Water Supply in France*. **Revue d'Économie Industrielle**, no. 92, 2º e 3º trimestres 2000.

MOTTA, R. S.; MOREIRA, A. R. B. **Efficiency and regulation in the sanitation sector in Brazil**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Dez, 2004.

NORTH, D. C. *Institutions, institutional change and economic performance*. **Cambridge University Press**, 1990.

\_\_\_\_\_. *Institutions and economic theory*. **The American Economist**. Spring, 1992.

PACHECO, R. S. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle. **RAP**, Rio de Janeiro, Jul/Ago 2006.

PAHL-WOSTL, C. *Towards sustainability in the water sector – The importance of human actors and processes of social learning*, **Institute of Environmental Systems Research, University of Osnabrueck, Germany, Setp**, 2002.

PEDROSO JÚNIOR, R. **Arranjos institucionais na agricultura brasileira: um estudo sobre o uso de contratos no sistema agroindustrial sucroalcooleiro da Região Centro-Sul**. São Paulo, 2008. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

PEREIRA, A. P. **Privatização e regulação de serviços públicos: um estudo com ênfase no risco de captura do agente regulador**. São Paulo, 1999. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

PIRES, J. C. L.; GOLDSTEIN, A. Agências reguladoras brasileiras: avaliação e desafios. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, V. 8, N. 16, 2001.

PIRES, J. C. L.; PICCININI, M. S. A Regulação dos setores de infraestrutura no Brasil. In: GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M. M. (Orgs.) **A economia brasileira nos anos 90**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

POSNER, E. A. *Economic analysis of contract law after three decades: success or failure?* **John M. Olin & Economics Working Paper**, n. 146 (2D Series). *The Chicago Working Paper Series Index*, 2002.

POSNER, R. A. *Theories of economic regulation*, **The Bell Journal of Economics and Management Science**, Vol. 5, n. 2, *Autumm*, 1974.

RIGOLON, F. J. Z. **Regulação da infraestrutura: a experiência recente do Brasil**. Versão revista e atualizada da Nota Técnica AP/Depec nº29/96 de 29.10.96.

ROBERTS P. W.; GREENWOOD, R. *Integrating transaction cost and institutional theories: Toward a constrained-efficiency framework for understanding organizational design adoption*. **The Academy of Management Review**, Apr 1997.

ORGANIZAÇÃO: **30 Anos** – Edição comemorativa coordenada pela Superintendência Comunicação da Organização, Luiz Carlos Neto Aversa (Superintendente). DBA – Dórea Books and Art Editora, São Paulo, 2003.

SALETH, R. M.; DINAR, A. *Institutional changes in global water sector: trends, patterns, and implications*, **Water Policy**, 2000.

SALOMON, D. V. **Como fazer uma monografia**. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

SPANJER, A. R. *Regulatory intervention on the dynamic european gas market – Neoclassical economics or transaction cost economics?* **Energy Policy**, May 2009.

SCARE, R.F. **Escassez de água e mudança institucional: análise da regulação dos recursos hídricos no Brasil** – São Paulo, 2003 – (Dissertação de Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de São Paulo.

SCHWARTZ, A.; SCOTT, R. E. *Contract theory and the limits of contract law*, **The Yale Law Journal**, Vol. 113: 541, Aug, 2003.

SCHUBIK, M. *Accounting, economics and law – A convivium*, **Accounting, Economics and Law**, Vol. 1, 2011.

SIFFERT FILHO, N. **A teoria dos contratos econômicos e a firma**. São Paulo, 1996. Tese (Doutorado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

SIMON, H. A. *Bounded rationality and organizational learning*. **Organization Science**, Vol. 2, n. 1, February 1991.

STIGLER, G. J. *The theory of economic regulation*. **The Bell Journal of Economics and Management Science**, Vol. 2, No. 1, Spring, 1971.

VOSSSELMAN, G. J., *Towards horizontal archetypes of management control: a transaction cost economics perspective*. **Management Accounting Research**, 2002.

WILLIAMSON, O. E. **The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting**. New York: Free Press, 1985.

\_\_\_\_\_. *The economics of organization: the transaction cost approach*. **The American Journal of Sociology**, November, 1981.

\_\_\_\_\_. *Transaction-cost economics: the governance of contractual relations*. **Journal of Law and Economics**, October, 1979.

\_\_\_\_\_. *Public and private bureaucracies: a transaction cost economics perspective*. **The Journal of Law, Economics & Organization**, V15 N1, 1999.

\_\_\_\_\_. *The theory of the firm as governance structure: from choice to contract*. January, 2002.

\_\_\_\_\_. *The institutions and governance of economic development and reform*. **Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics**, 1994.

ZYLBERSZTAJN, D.; SZTAJN, R. (orgs). **Direito & Economia**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

**DOCUMENTOS INTERNOS:**

- Estatuto. Revisão de 28/04/2011.
- Procedimento Empresarial Gestão de Empreendimentos.
- Procedimento Empresarial Licitações e Contratações de Obras e Serviços.
- Procedimento Empresarial Instrumentos Contratação de Obras e/ou Serviços.
- Política Institucional de Manutenção. Revisada em 16/11/09.
- Editais/Contratos: 54242/05.A; 711/06 e 50532/07.A e 3200/10 - Unidade de Negócio Centro
- Manual de Fiscalização (2005).