

Crise na Cedae: como chegou até aqui?

Juliana Smiderle

Pesquisadora do FGV CERJ

Morganna Capodeferro

Pesquisadora do FGV CERJ

Isadora Tardin

Pesquisadora do FGV CERJ

Logo nos primeiros dias de janeiro de 2020, a população da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) foi surpreendida por uma crise no abastecimento de água. Os usuários alegaram alteração na coloração, no sabor e um forte odor na água distribuída pela Companhia Estadual de Águas e Esgotos (Cedae). Segundo a empresa, essas alterações se deram pela presença de uma substância orgânica na água, a geosmina. A Cedae e os especialistas do setor afirmam que essa substância não confere toxicidade à água, não apresentando riscos à saúde.¹ Apesar disso, a água distribuída pela empresa não se classifica como potável por desprezar o padrão organoléptico² de gosto e odor exigido pela Portaria de Consolidação nº 5 de 28/9/2017 do Ministério da Saúde.

Nesse contexto, a Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio (Agenera) abriu processo regulatório para acompanhar os procedimentos ado-



tados pela empresa no que tange ao restabelecimento do abastecimento de água em condições adequadas na RMRJ. Ainda, a companhia está sujeita à cobrança de multa por parte da Agenera caso fique comprovada a ocorrência de falha nos procedimentos da empresa que tenham comprometido a qualidade da água fornecida e colocado em risco a saúde dos usuários.

Embora a crise no abastecimento de água da RMRJ tenha atingido a população repentinamente, não se pode dizer que essa foi uma “tragédia” totalmente desavisada; há décadas se reconhece que o sistema de abastecimento de água da região é frágil e que em grande medida isso se deve à poluição dos rios afluentes ao Guandu, principal manancial da região. Essa poluição é reflexo dos baixíssimos índices de coleta e tratamento de esgotos verificados nos municípios que circundam os afluentes ao Guandu, conforme a figura 1 apresenta.

Na prática, a ETA Guandu vem tratando esgoto e não água. A fim de entender o que pode explicar essa situação, foi realizada uma análise de *benchmarking* com três das companhias estaduais de saneamento tidas como referência – companhia de São Paulo (Sabesp), de Minas Gerais (Copasa) e do Paraná (Sanepar) – em termos de acesso a esses serviços. Essas companhias foram selecionadas como *benchmark* pois, por serem listadas na bolsa, atendem às exigências mínimas de governança corporativa, o que se retrata em maior eficiência na prestação dos serviços.

Confrontando os investimentos realizados pelas três companhias de *benchmarking* e o montante investido pela Cedae, é possível notar uma discrepância (figura 2). À exceção de quatro anos (2001, 2003, 2014 e 2016), a Cedae apresentou o me-

É possível notar que, a partir de 2012, a expansão da coleta dos esgotos estabilizou, experimentando queda nos três últimos anos

nor investimento *per capita*, isto é, por usuário com acesso ao serviço de abastecimento de água.

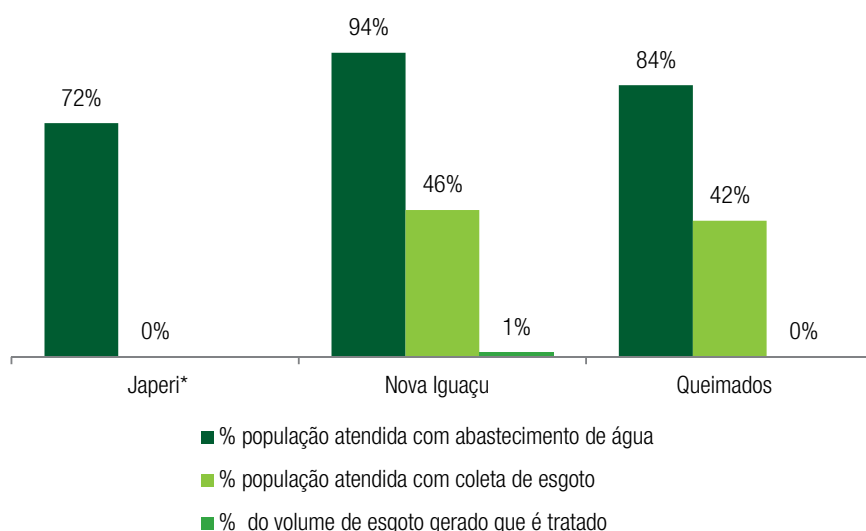
O baixo investimento *per capita* se reflete na evolução dos índices de coleta e tratamento de esgotos (figura 3 e figura 4, respectivamen-

te), que se mostrou menos célere comparativamente às demais companhias avaliadas. No caso da Cedae, esses índices em muitos anos sequer evoluíram. É possível notar que, a partir de 2012, a expansão da coleta dos esgotos estabilizou, experimentando queda nos três últimos anos. Algo similar ocorreu com o índice de tratamento de esgotos, que se manteve estável a partir de 2010, apresentando leve queda no último ano. Com base nesses dados, os investimentos aparentemente não foram suficientes para fazer frente à necessidade de expansão.

Ademais, é curioso perceber que, apesar dos baixos índices de investimentos mantidos pela Cedae, a tarifa média praticada pela companhia tem sido historicamente mais alta do que a cobrada pelas demais empresas analisadas, conforme informações do SNIS. Ainda que se entenda que a arrecadação via tarifa não se destine apenas à realização de investimentos, sendo também necessária à recuperação de custos e à remuneração do capital, e que haja diferenças na estrutura de custos das companhias, tarifas elevadas não acompanhadas pela entrega do serviço de qualidade são um forte indicativo de ineficiência tanto da prestação dos serviços quanto da atuação do ente regulador.

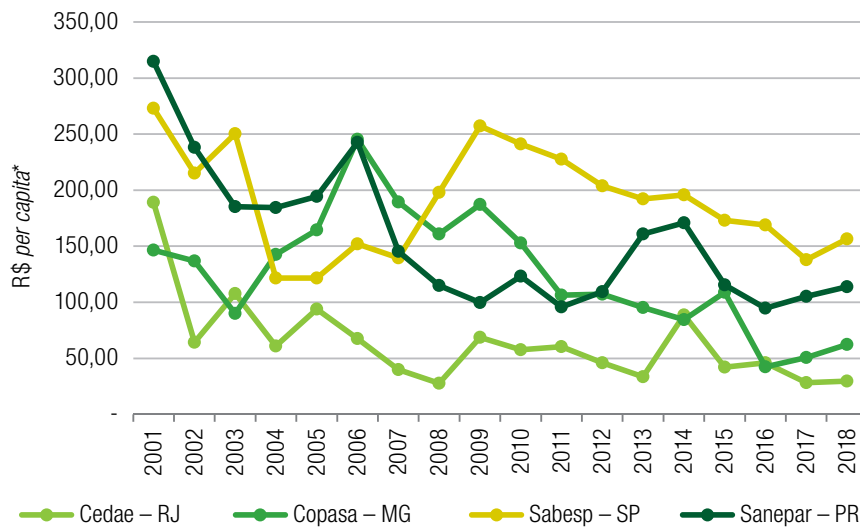
Nesse contexto, vale ressaltar que a Cedae é a única das empresas analisadas que ainda não passou pelo processo de revisão tarifária,³ o que possivelmente explica a existência de tarifas elevadas sem a respectiva

Figura 1 **Panorama dos serviços de saneamento nos municípios que circundam os afluentes do rio Guandu**



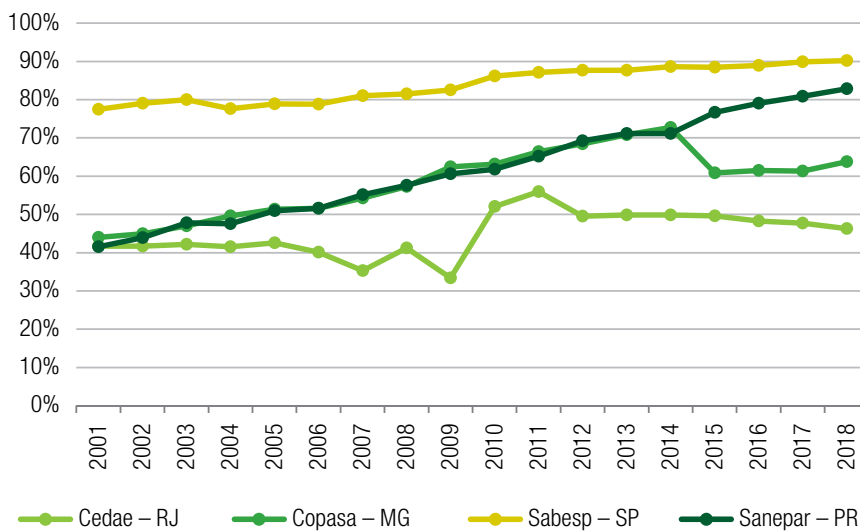
Fonte: SNIS (2018). *Não há informação sobre o tratamento de esgotos em Japeri.

Figura 2 **Total de investimentos realizados por pessoa com acesso ao serviço de abastecimento de água (R\$/hab)**



Fonte: SNIS. *Valores em R\$ de dezembro/2018, ajustados pelo IPCA.

Figura 3 **Evolução do índice de atendimento urbano do serviço de coleta de esgoto (% da população urbana)**



Fonte: SNIS.

qualidade da prestação dos serviços. A tímida atuação da regulação é evidenciada também em estudo elaborado pelo FGV CERJ, que mostra que apenas 2% dos contratos de prestação de serviços firmados entre

Cedae e municípios possuem metas bem definidas. Sabesp e Copasa apresentam valores maiores: 83% e 22%, respectivamente.⁴

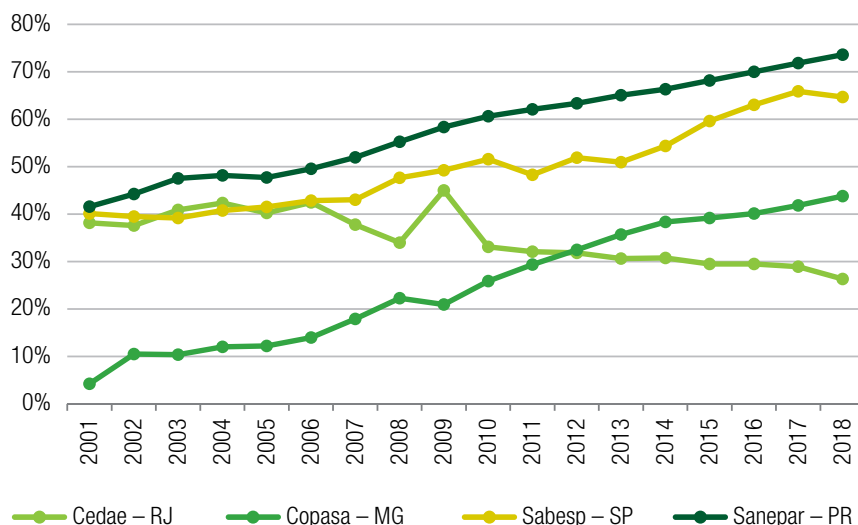
O *benchmarking* revela também que a Cedae teve um Retorno so-

bre o Patrimônio Líquido (ROE)⁵ muito aquém das outras três companhias (figura 5). Este indicador é calculado dividindo-se o lucro líquido da empresa pelo seu patrimônio líquido, revelando, então, o quanto de lucro líquido foi gerado pela companhia com o dinheiro investido pelos acionistas. Ou seja, analisa a capacidade que uma empresa tem para gerar valor para o negócio e para os investidores, a partir dos recursos que a própria empresa possui. Como o estado do Rio de Janeiro é o acionista majoritário da Cedae, a utilização do ROE é um bom indicativo de como o dinheiro investido pelo estado está rendendo.⁶

Assim, além de aparentemente a Cedae não estar investindo o suficiente (figura 2), seja pelo motivo que for, o que está sendo investido também não está sendo realizado de forma eficiente, pois: (i) sob a ótica do usuário (população), não está sendo acompanhado por melhoras nos índices de coleta e tratamento de esgoto (figura 3 e figura 4); e (ii) sob a ótica da empresa/acionista, os investimentos não estão dando um retorno satisfatório (figura 5).

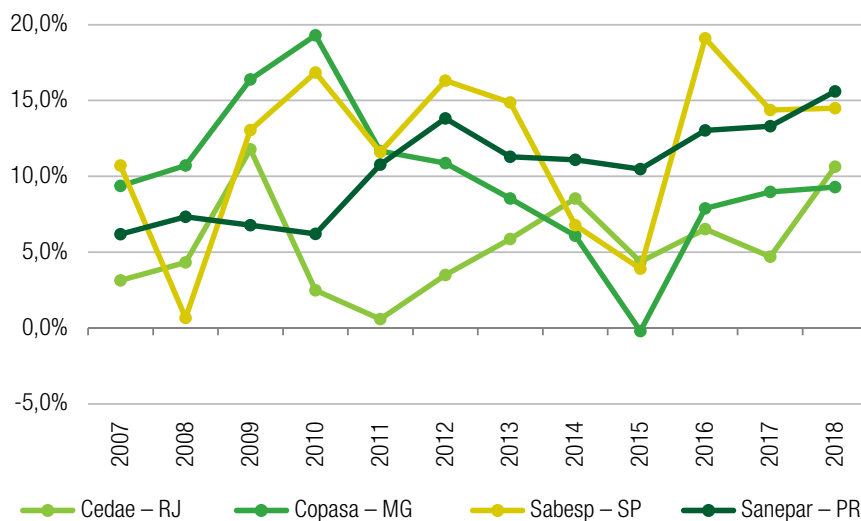
A crise vivida pela RMRJ evidencia a complementariedade existente entre os serviços de água e esgoto. De nada adianta expandir o abastecimento de água em total detrimento da coleta e tratamento de esgotos, já que existe uma circularidade no processo na medida em que o corpo receptor, que recebe os esgotos *in natura*, serve

Figura 4 **Evolução do tratamento de esgotos (% de esgoto gerado)**



Fonte: SNIS.

Figura 5 **Retorno sobre o Patrimônio Líquido (ROE)***



Fonte: SNIS. *A figura expõe o ROE a partir de 2007 pois entre 2001 e 2006 esse resultado foi negativo.

de manancial para abastecimento de água. Isso demonstra como o benefício coletivo que emerge da prestação adequada dos serviços de esgotamento sanitário impacta o benefício individual do acesso à água potável.

Dado o exposto, é possível afirmar, novamente, que a crise hídrica da RMRJ não foi exatamente surpreendente. A população hoje se encontra desabastecida e com uma conta alta a ser paga para que o problema se resolva no

longo prazo. A razão de ter chegado a esse ponto permeia a falta de incentivos dados à Cedae para realização de investimentos necessários/estratégicos. A companhia historicamente investiu menos por usuário conectado à rede do que as companhias de *benchmark*, tendo o montante investido se mostrando pouco efetivo em termos de expansão dos serviços de coleta e tratamento de esgotos. Fica clara a necessidade de fortalecimento da regulação dos serviços de saneamento prestados pela Cedae, bem como a urgente “injeção” de eficiência na própria companhia. ▣

¹Para mais detalhes ver https://ufrj.br/sites/default/files/img-noticia/2020/01/nota_tecnica_-_caso_cedae.pdf

²Entende-se por padrão organoléptico o conjunto de parâmetros caracterizados por provocar estímulos sensoriais que afetam a aceitação para consumo humano, mas que não necessariamente implicam risco à saúde.

³De acordo com o Decreto nº 43.928/2012, o início da atuação da Agenersa como reguladora da Cedae seria em 2015. Nesse ano, o Decreto nº 45.344/2015 determinou que a primeira revisão tarifária da companhia deveria ocorrer em 2020.

⁴Veja o estudo “Análise dos contratos de programa” desenvolvido pelo FGV CERI, <https://ceri.fgv.br/publicacoes/research-teaser-55-dos-contratos-firmados-entre-companhias-estaduais-de-saneamento>

⁵O ROE é calculado dividindo-se o lucro líquido da empresa pelo seu patrimônio líquido, revelando, então, o quanto de lucro líquido foi gerado pela companhia com o dinheiro investido pelos acionistas.

⁶O ideal seria calcular o rendimento de acordo com a base de remuneração regulatória, mas, na ausência dessa informação, utilizou-se o ROE. O uso do ROE como indicador de rentabilidade também se justifica pelo fato de que como no caso da Cedae o índice de dívida líquida por patrimônio líquido é baixo (SNIS, 2018) – o menor se comparado as outras três empresas – o capital investido pelos acionistas (próprio) é similar ao capital total investido (próprio, mais o de terceiros).