

Vale a pena privatizar a Cedae?

Mauricio Canêdo Pinheiro
Pesquisador da FGV/IBRE

É de amplo conhecimento que o estado do Rio de Janeiro se encontra em condição financeira bastante grave. Nesse sentido, uma das opções que têm sido cogitadas para amenizar o quadro fiscal fluminense é a privatização da Cedae. Seria essa uma boa ideia? A resposta é negativa e passa pelo menos por dois pontos. Primeiro, se os recursos arrecadados com essa privatização seriam de fato um alívio importante para as finanças estaduais. Nesse caso a resposta parece ser negativa. Segundo, se a privatização é a melhor opção do ponto de vista da disseminação e universalização dos serviços de água e esgotamento sanitário. Nessa segunda questão, as evidências indicam que, no caso brasileiro, as privatizações no setor de saneamento têm melhores resultados quando a regulação ou o controle é feito em âmbito municipal. Este não é o caso da Cedae, que atua em dezenas de municípios e é fiscalizada por um regulador estadual.

O segundo ponto é particularmente relevante por conta da importância do acesso a esses serviços para a melhora dos indicadores de saúde da população, em especial mais pobre. Há inclusive evidências de que maior acesso a serviços de saneamento reduz significativamente a desigualdade de

renda.¹ E nesse quesito várias cidades fluminenses ainda têm cobertura dos serviços de água e esgotamento sanitário muito aquém do desejável.

A título de ilustração, entre as 100 maiores cidades do Brasil, dez são do estado do Rio de Janeiro. No mais recente *Ranking* do Saneamento, calculado anualmente pelo Instituto Trata Brasil a partir de dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento Básico (SNIS), as três cidades fluminenses mais bem colocadas são Niterói (12^o), Petrópolis (28^o) e Campos dos Goytacazes (40^o), todas atendidas por operadoras privadas. A cidade de Volta Redonda ocupa o 41^o lugar e é atendida por um operador público local. As demais cidades são atendidas pela Cedae: Rio de Janeiro (50^o), Belford Roxo (77^o), São Gonçalo (89^o), Duque de Caxias (91^o), Nova Iguaçu (92^o) e São João de Meriti (93^o).²

Sendo assim, seria possível concluir que a operação privada dos serviços de água e esgotamento sanitário é necessariamente melhor e que, portanto, a Cedae deveria ser privatizada? Na verdade, a resposta é um pouco mais complicada do que isso. Conforme salientado, a maneira como é feita a privatização, em especial se o controle social é feito em âmbito local, é con-

dição importante para o sucesso das privatizações no setor de saneamento. Essa característica local está presente nas empresas privadas de saneamento das três cidades fluminenses com melhor posição no *ranking*, mas inexistente no caso da Cedae.

Para além da dicotomia maniqueísta entre prestação pública ou privada de serviços públicos, a evidência internacional aponta que privatização de serviços públicos não traz ganhos de eficiência se não vier acompanhada de boa governança regulatória.³ No caso específico dos serviços de água e esgotamento sanitário no Brasil, há evidências de que, tudo o mais constante, em média as empresas privadas são apenas marginalmente mais eficientes do que as públicas.⁴ Em outras palavras, o cerne da questão não é qual a melhor estrutura de propriedade – privada ou pública –, mas como construir incentivos adequados, o que inclui boa governança regulatória, para a prestação eficiente dos serviços.

Na verdade, existe uma ampla literatura que avalia o desempenho do setor de água e esgotamento sanitário no Brasil e sua relação com a regulação e a propriedade das empresas (públicas ou privadas). Os resultados indicam que os efeitos de escala são

importantes, o que poderia a princípio indicar que a agregação espacial dos serviços em operadores estaduais seria necessariamente benéfica.⁵ No entanto, embora ao aumento do número de municípios sob a exploração dos operadores regionais estejam associadas maiores economias de escala, os operadores regionais estão concentrados justamente no grupo de empresas de saneamento menos produtivas (Motta e Moreira, 2006).⁶ Em outras palavras, embora tenham vantagens de economias de escala, as operadoras regionais dissipam esses ganhos, provavelmente por conta da inexistência de um marco regulatório que induza à eficiência.

Ou seja, um controle mais próximo da sociedade pode em alguns casos ser mais poderoso do que os ganhos de escala advindos da agregação espacial dos serviços. Desse modo, não é absurdo pensar que muitos municípios sejam capazes de gerir seus sistemas de saneamento de forma descentralizada com eficiência. Sendo assim, a agregação dos serviços em operadores regionais parece não ser necessariamente a melhor forma de prover os serviços. As experiências dos municípios de Niterói, Petrópolis e Campos dos Goytacazes parecem corroborar essa conclusão.

Além disso, a literatura indica que no Brasil, tudo o mais constante, a privatização dos serviços de água e esgotamento sanitário gerou aumento na cobertura, mas apenas nos municípios em que a privatização foi feita de forma descentralizada. Nestes casos, ao contrário da provisão pública, a gestão privada não privilegiou o abastecimento de água e os domicílios com maiores níveis de renda.⁷ Como resultado, foi a menor incidência de

doenças relacionadas ao acesso precário aos serviços de água e esgotamento sanitário. Porém, novamente, há indicações de que a forma de privatização foi muito relevante para o desempenho das empresas privadas. Em especial, o controle local sobre a empresa privatizada foi importante para garantir aumento da cobertura dos serviços de saneamento.

Mas e quanto ao nível das tarifas? Nesse caso, as evidências indicam que no Brasil a operação privada dos serviços de água e esgotamento sanitário tende a aumentar os valores cobrados aos usuários por esses serviços.⁸

Em resumo, no setor de saneamento brasileiro a privatização tende a aumentar a eficiência e a cobertura dos serviços, mas apenas quando o controle ou a regulação é feita localmente. Aparentemente os potenciais ganhos de escala da operação regionalizada dos serviços são mais do que compensados pelo maior controle social da operação local. Ademais, a privatização tende a aumentar as tarifas dos serviços.

E o caso específico da Cedae? Trata-se de empresa que opera em 64 dos 92 municípios do Rio de Janeiro e que, desde 2015, é regulada pela Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro (Agerensa). Desse modo, por estar longe do controle local dos municípios, a literatura nos indica que a privatização da empresa tende a gerar muito pouco ganho em termos de eficiência operacional e cobertura dos serviços, com aumento na tarifa dos serviços. Para a população este é o pior dos cenários. Somando isso ao fato de que os valores arrecadados em um processo de privatização provavelmente seriam apenas um alívio

pequeno e transitório ao problema fiscal fluminense, essa opção não parece ser uma boa ideia.

Por fim, fica ainda uma questão em aberto. Se privatizar a Cedae não é a melhor escolha, o que fazer para melhorar os indicadores de saneamento do estado do Rio de Janeiro? A resposta passa pelo modelo de financiamento dos serviços de água e esgotamento sanitário no Brasil: subsídios cruzados. Entretanto, esse é um tema para uma próxima oportunidade. ■

¹A esse respeito ver, por exemplo, CALDERÓN, C.; CHONG, A. Volume and quality of infrastructure and the distribution of income: an empirical investigation. *Review of Income and Wealth*, v. 50, p. 87-106, 2004.

²Na Zona Oeste do município do Rio de Janeiro o serviço de águas e esgotamento sanitário foi concedido para uma empresa privada.

³A esse respeito ver, por exemplo, ZHANG, Y.F.; PARKER, D.; KIRKPATRICK, C. Electricity sector reform in developing countries: an econometric assessment of the effects of privatization, competition and regulation. *Journal of Regulatory Economics*, v. 33, p. 159-178, 2008.

⁴A esse respeito ver, por exemplo, FARIA, R.C.; SOUZA, G.S.; MOREIRA, T.B. Public versus private water utilities: empirical evidence for Brazilian companies. *Economics Bulletin*, v. 8, p. 1-7, 2005.

⁵A esse respeito ver, por exemplo, SABBIONI, G. Efficiency in the Brazilian sanitation sector. *Utilities Policy*, v. 16, p. 11-20, 2008.

⁶A esse respeito ver, por exemplo, MOTTA, R.S.; MOREIRA, A. Efficiency and regulation in the sanitation sector in Brazil. *Utilities Policy*, v. 14, p. 185-195, 2006.

⁷A esse respeito ver, por exemplo, SAIANI, C.C.S. *Competição política faz bem à saúde? Evidências dos determinantes e dos efeitos da privatização dos serviços de saneamento básico no Brasil*. Tese de Doutorado, Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2012.

⁸A esse respeito ver, por exemplo, BARBOSA, A.; BRUSCA, I. Governance structures and their impact on tariff levels of Brazilian water and sanitation corporations. *Utilities Policy*, v. 34, p. 94-105, 2015.