



urbe

Revista Brasileira de Gestão Urbana

scielo.br/urbe

 PUCPRESS

Desestatização dos serviços de saneamento no estado do Rio de Janeiro: avaliação dos primeiros meses de operação das novas concessionárias ou “estamos com saudades da Cedae”

Privatization of water and sanitation services in Rio de Janeiro: assessment of the first months of operation by the new concessionaires or “we miss CEDAE”

Suyá Quintslr^[a] 

Rio de Janeiro, RJ, Brasil

^[a] Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR)

Maria Clara Gonçalves Arouca^[b] 

Rio de Janeiro, RJ, Brasil

^[b] Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ)

Como citar: Quintslr, S., & Arouca, M. C. G. (2024). Desestatização dos serviços de saneamento no estado do Rio de Janeiro: avaliação dos primeiros meses de operação das novas concessionárias ou “estamos com saudades da CEDAE”. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v.16, e20230387. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.016.e20230387>

SQ é doutora em Planejamento Urbano e Regional (UFRJ), e-mail: suya@ippur.ufrj.br

MCGA é mestre em População, Território e Estatísticas Públicas (ENCE/IBGE), e-mail: mcgarouca@id.uff.br

Resumo

A universalização dos serviços de água e esgotamento sanitário no Rio de Janeiro ainda é uma questão não resolvida. A aposta do governo do estado para ampliar a cobertura foi a concessão dos serviços que estavam sob responsabilidade da Cedae à iniciativa privada em 2021. Poucos meses depois, entretanto, o descontentamento da população fluminense com as novas empresas se tornou incontestável, a julgar pelo número de reclamações nos diversos órgãos de defesa do consumidor e na justiça. Este artigo tem como objetivo compreender as consequências imediatas da mudança na gestão do saneamento a partir da perspectiva dos usuários. Para responder essa questão, recorreu-se à análise documental (editais de concessão, contratos e transcrição de Audiência Pública) e à análise de dados do serviço Consumidor.gov.br, gerido pelo Ministério da Justiça. Dentre os resultados, destacamos a insatisfação dos moradores das áreas de concessão com o aumento das contas de água e com a qualidade dos serviços prestados, aumentando a insegurança hídrica no nível dos domicílios. Ademais, a fragmentação da gestão, resultante da atuação de três novas empresas e da Cedae como produtora de água na RMRJ, bem como a multiplicação de instrumentos e contratos, vem dificultando o atendimento das demandas dos usuários.

Palavras-chave: Água e esgoto. Serviços públicos. Privatização. Concessões. Rio de Janeiro.

Abstract

The consolidation of water and sanitation service coverage in Rio de Janeiro remains an ongoing challenge. In an effort to broaden coverage, in 2021, the state government opted to privatize services previously managed by CEDAE. However, a few months later, customer dissatisfaction with the new companies among the Rio de Janeiro population became evident, judging by the number of complaints received by various consumer protection watchdogs and the judicial system. We aim to investigate the immediate consequences of this shift in sanitation management from the users' viewpoint. To this end, we undertook documentary analysis (call for bids, contracts, and transcripts of public hearings) and scrutinized data from the Consumidor.gov service, overseen by the Ministry of Justice. Among the results observed were dissatisfaction of residents in the concession areas with rate hikes, poor service quality, and intensified water insecurity at the household level. Furthermore, the fragmentation of management - stemming from the involvement of three new companies and CEDAE as the water provider in RMRJ, as well as the proliferation of instruments and contracts - has undermined consumer satisfaction.

Keywords: Water and sanitation. Public services. Privatization. Concessions. Rio de Janeiro.

Introdução

A universalização do saneamento no Brasil ainda é um desafio a ser enfrentado nos próximos anos. Mesmo nas áreas urbanas das regiões mais ricas, nas quais os indicadores são relativamente melhores, parte da população ainda vive sem acesso à água segura e convive com corpos hídricos poluídos pela disposição inadequada de esgoto. No estado do Rio de Janeiro (RJ), o índice de atendimento urbano com rede de água em 2020 chegava a 92,7% e com rede de esgoto a 68,3% (Brasil, 2021). Esses números encobrem grandes desigualdades intra e intermunicipais no acesso (Gouveia et al., 2021; Quintslr, 2023), expondo as famílias economicamente mais vulneráveis a diversos riscos decorrentes do saneamento inadequado.

Empinotti et al. (2021) relacionam a insegurança hídrica a processos complexos envolvendo as características da urbanização brasileira e a gestão da água que, em última instância, determinam quem tem acesso ao serviço formal nas cidades – reproduzindo um padrão centro-periferia no qual as áreas centrais têm indicadores superiores. Por vezes, acessar água nas periferias, ocupações e favelas

fluminenses pode representar uma verdadeira batalha que envolve mobilização social, emprego de tempo em reparo e manutenção, engajamento com a regularização do serviço junto à burocracia estatal e até mesmo disputas com grupos armados (Pierobon, 2021).

A complexidade da prestação dos serviços no RJ não diminuiu o interesse das empresas privadas em sua gestão. Desde 2018, quando a agenda da privatização do saneamento foi resgatada pelo governo do ex-presidente Michel Temer (2016-2018), a desestatização dos serviços sob responsabilidade da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (Cedae) figurou como prioridade, tendo sido um dos primeiros estudos apresentados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) em 2019 (Quintslr & Werner, 2021).

A concessão dos serviços de água e esgoto no RJ foi precedida de uma Consulta Pública que envolveu a divulgação de documentos (minuta dos contratos, editais e anexos) e três audiências públicas remotas. Nesse período, apesar das dificuldades apresentadas pelo contexto da pandemia de Covid-19, um amplo debate se desenrolou envolvendo diferentes setores da sociedade. A despeito da oposição dos trabalhadores da Cedae, de movimentos sociais e de parte da academia, os serviços foram a leilão em duas etapas e, depois de um período variável de operação assistida, passaram à responsabilidade de três diferentes grupos privados: a Águas do Rio, do grupo Aegea, assumiu os serviços no dia 11 de novembro de 2021; a Iguá Saneamento, no dia 7 de fevereiro de 2022 e a Rio Mais Saneamento, controlada pelo grupo Águas do Brasil, no dia 1º de agosto de 2022.

A mudança na gestão dos serviços foi considerada um sucesso pelo BNDES e coberta com grande entusiasmo pela mídia convencional. Poucos meses depois da transição, entretanto, reclamações começaram a proliferar nos órgãos de defesa do consumidor e a aparecer na mídia com frequência quase diária.

Nesse contexto, este artigo tem como objetivo compreender as consequências imediatas das concessões dos serviços de água e esgoto no estado do Rio de Janeiro a partir da perspectiva dos usuários. Busca apreender como as práticas empresariais das novas concessionárias impactam a vida cotidiana dos moradores nas áreas das concessões, aprofundando ou atenuando a insegurança hídrica no nível das residências.

Com base na literatura, parte-se da hipótese de que a concessão dos serviços acarretará aumento das contas de água pagas pelos usuários e dos conflitos relacionados ao acesso à água na periferia metropolitana.

Metodologia

O presente artigo é resultado de investigação que recorreu a métodos mistos de coleta e análise de dados, buscando aliar análise qualitativa e quantitativa na busca de uma resposta satisfatória para o problema de pesquisa. Inicialmente, foi realizada uma revisão de literatura sobre a desestatização da Cedae com o objetivo de entender os diferentes posicionamentos acerca da desestatização, bem como formular hipóteses a partir dos prognósticos estabelecidos por especialistas. Paralelamente, procedeu-se à análise documental do material disponibilizado pelo governo do estado do Rio de Janeiro para a concessão. Em seguida, foram analisados dados referentes às reclamações dos usuários no serviço Consumidor.gov.br. Finalmente, esses dados foram complementados com a análise dos depoimentos e relatos da Audiência Pública que ocorreu no dia 12 de abril de 2023, na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj).

A busca dos textos que conformam o corpus da revisão ocorreu no mês de junho de 2023 e foi realizada no Portal de Periódicos Capes e no Google Acadêmico – através da pesquisa pelos termos “privatização” ou “desestatização” e “Cedae”. A busca foi complementada pelo contato direto e solicitação de referências através das redes das quais as pesquisadoras fazem parte. Foram descartados trabalhos de conclusão de curso nos níveis de graduação e pós-graduação e aqueles que enfocaram o processo de

desestatização no Brasil como um todo, tratando apenas marginalmente da Cedae. Assim, foram selecionados 14 textos publicados entre 2016 e 2023, sendo sete artigos científicos publicados em periódicos revisados por pares, três textos de jornal ou revista, três capítulos de livros e um trabalho de anais de eventos. Metade dos textos foi publicada antes do primeiro leilão do saneamento no Rio de Janeiro (30/4/2021). O material foi lido em sua integralidade e analisado quanto às metodologias empregadas, propostas (analíticas versus descritivas) e posicionamento dos autores. Além disso, foram assinalados os objetivos, resultados e conclusões, e a existência ou não de prognósticos em relação às consequências da privatização.

Os dados referentes às reclamações dos serviços de água e esgotamento sanitário no RJ foram obtidos no portal Consumidor.gov.br, que disponibiliza planilhas mensais com os dados abertos de todas as reclamações recebidas na plataforma. Desenvolvido pela Secretaria Nacional do Consumidor, do Ministério da Justiça, o portal permite a interação dos consumidores com as empresas a fim de solucionar, no prazo de 10 dias, os conflitos de consumo não resolvidos pelos canais de atendimento das próprias companhias. Para a presente análise, inicialmente foram obtidas as planilhas dos meses de novembro de 2020 a junho de 2023. A partir disso, com auxílio do software de linguagem de programação R Studio, realizou-se a operação para juntar as planilhas e efetuar os filtros pertinentes. Nesse caso, selecionaram-se apenas as reclamações do RJ e do segmento de mercado denominado “Água e Saneamento”. Após a geração de uma única planilha com os filtros, os dados foram tratados e analisados no Excel para a elaboração dos gráficos.

Finalmente, foi analisada a transcrição do áudio da Audiência Pública do dia 12/4/2023, convocada “[...] para tratar da resolução dos problemas relatados pelos usuários dos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário das concessionárias Águas do Rio, Iguá Saneamento e Rio Mais Saneamento” – conforme descrição do folder da Comissão de Saneamento (Rio de Janeiro, 2023). Os dados textuais foram analisados com auxílio do software NVIVO, tendo-se optado por uma codificação que respeitasse os agrupamentos de problemas propostos pelo Consumidor.gov.br

Desestatização dos serviços no RJ

A privatização da Companhia de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (Cedae) era um projeto antigo no estado, que enfrentou a resistência de trabalhadores e movimentos sociais e acabou sendo adiada inúmeras vezes. O governador Marcello Alencar (1995-1999) realizou tentativas de privatização na década de 1990, mas a companhia foi retirada do Programa Estadual de Desestatização pela Alerj (Ryff, 1998). Seu sucessor, Anthony Garotinho (1999-2002), não tinha intenção de prosseguir com a alienação de capital da Cedae e o projeto foi deixado de lado por alguns anos.

Em 2012, nova tentativa – agora de uma Oferta Pública Inicial de Ações (IPO) – fracassou por motivos não muito claros, como condições “adversas” de mercado. Assim, o Estado do RJ permaneceu como detentor de 99,9% das ações ordinárias da companhia (Quintslr, 2023).

Até então, havia um conflito federativo acerca da titularidade dos serviços em Regiões Metropolitanas (RM) que dificultava a privatização, gerando insegurança jurídica que só foi resolvida pelo Supremo Tribunal Federal (Brasil, 2013; Quintslr & Werner, 2021; Britto & Quintslr, 2022; Estevam, 2023). Em 2013, o STF estabeleceu que, em casos de serviços de interesse comum, a responsabilidade deve ser compartilhada entre Estados e municípios da RM, sendo o poder decisório delegado a um colegiado formado por eles – i.e., a uma instância de gestão metropolitana. O Estatuto da Metrôpole (Lei nº 13.089/2015) reiterou este entendimento, estabelecendo que os estados e municípios que façam parte de RMs promovam a governança interfederativa, entendida como

o “[...] compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum” (Brasil, 2015).

Outro dispositivo que era considerado um entrave às privatizações – o Contrato de Programa, que possibilitava a dispensa de licitação na contratação da administração direta ou indireta – foi extinto pela Lei 14.026/2020 (exclusivamente) para o setor de saneamento (Brasil, 2020).

O esvaziamento da autonomia dos municípios de RMs criou as condições para a viabilidade do projeto – uma vez que a entrada do município do Rio de Janeiro, onde se encontram as áreas superavitárias, era imprescindível do ponto de vista financeiro. Dessa forma, ainda que o representante do município do Rio de Janeiro tenha votado contrariamente à proposta na reunião do Conselho Deliberativo da RMRJ de 12/2/2020 (Britto & Quintslr, 2022), seu território foi dividido nos quatro blocos propostos pelo BNDES (Figura 1).

A adesão dos municípios do interior, ao contrário, era voluntária e, apesar da pressão exercida pelo governo do estado, muitos decidiram inicialmente não aderir ao modelo do BNDES. Como é possível observar na Figura 2, a proposta que foi a leilão no dia 30/4/2021 contou com grandes modificações – com exceção do Bloco 4, integralmente composto por municípios da RM.

O leilão foi realizado na B3 e transmitido ao vivo pela internet, tendo como critério de julgamento o maior valor da outorga fixa (Estevam, 2023). No evento, três blocos foram arrematados por duas empresas: os Blocos 1 e 4 pelo grupo Aegea, por R\$ 8,2 bilhões (ágio de 103,13%) e R\$ 7,2 bilhões (ágio de 187,75%) respectivamente; o Bloco 2 pela Iguá, por R\$ 7,2 bilhões (ágio de 129,68%). A Aegea retirou a proposta que tinha realizado para o Bloco 3, que foi declarado sem vencedor. Encerrado o leilão, o ex-presidente do BNDES destacou o sucesso do projeto, ressaltando que não se via uma desestatização deste montante desde a Telebras e Vale do Rio Doce.

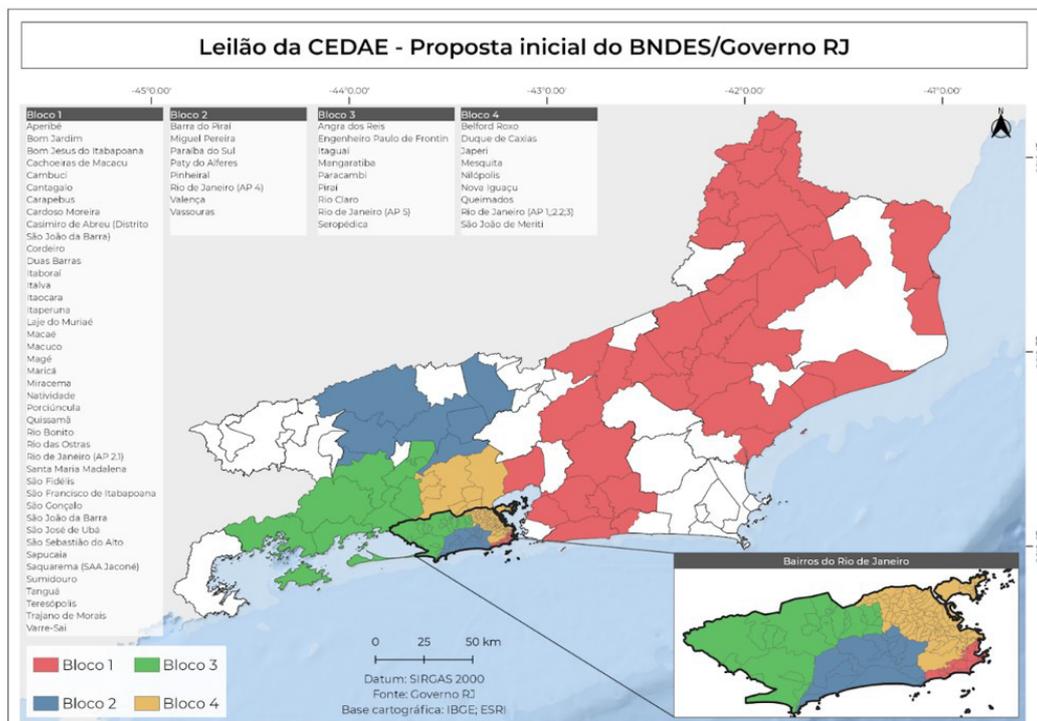


Figura 1 - Distribuição espacial dos blocos do leilão da Cedae de acordo com a proposta inicial do BNDES no estado do Rio de Janeiro. Fonte: elaboração própria a partir das informações do Anexo IV do Edital de Concessão (Rio de Janeiro, 2020) disponibilizado para a consulta pública.

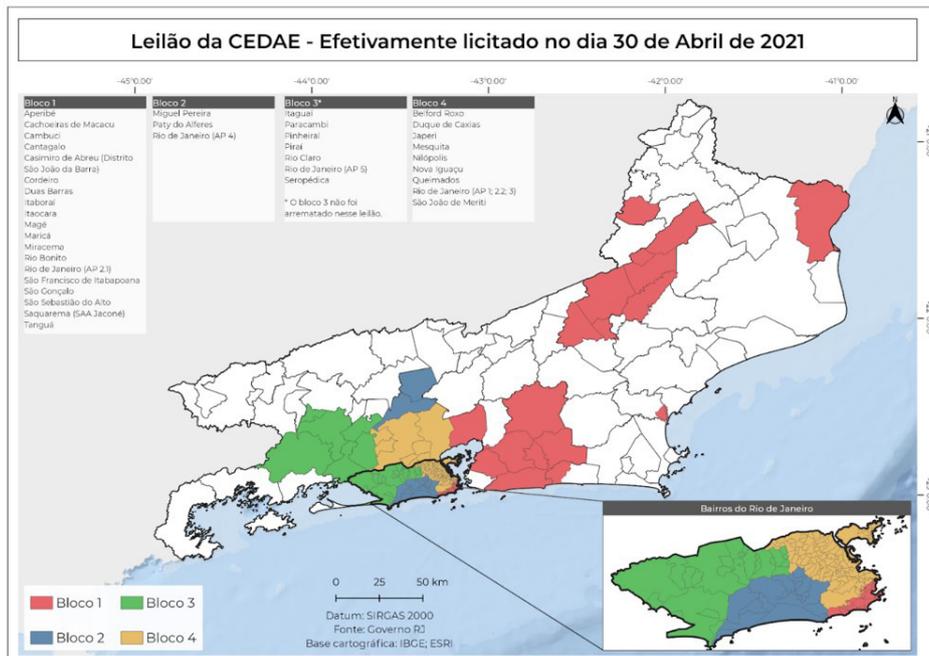


Figura 2 - Distribuição espacial dos blocos do leilão da Cedae de acordo com o efetivamente licitado no dia 30/4/2021. Fonte: Elaboração própria a partir das informações do Anexo IV do Edital de Concessão (Rio de Janeiro, 2021c) disponibilizado para a licitação (leilão do dia 30/4/ 2021).

O ógio dos blocos licitados e o fato de o único interessado no Bloco 3 ter retirado a proposta foi visto como oportunidade pelos partidários da desestatização. Dado que o valor excedente da outorga é compartilhado na proporção de 50%-50% entre estado e municípios, isso acabou servindo de incentivo para que alguns prefeitos que tinham inicialmente rejeitado a concessão aderissem ao Bloco 3 (Britto & Quintslr, 2022; Estevam, 2023). De fato, este foi o leilão no dia 29/12/2021 completamente reformulado (Figura 3), tendo sido arrematado pelo grupo Águas do Brasil.

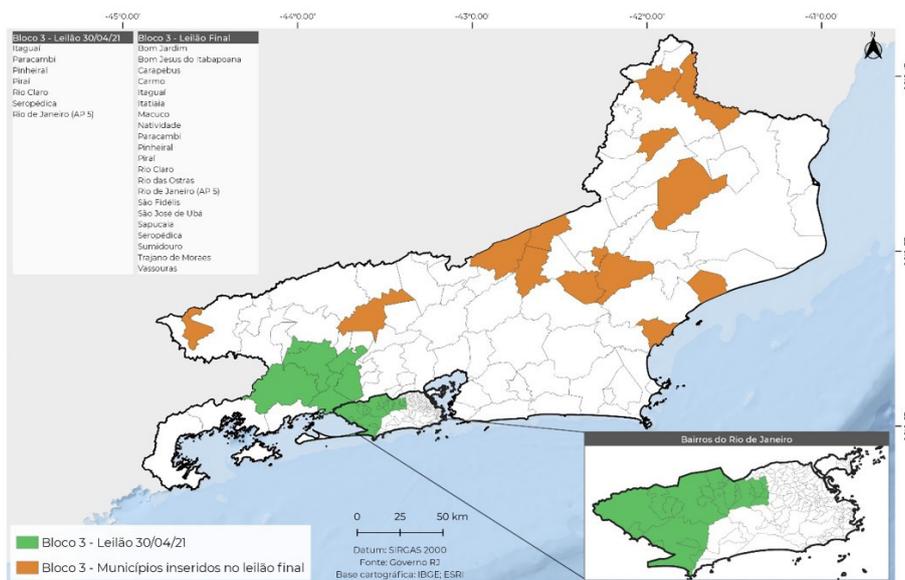


Figura 3 - Distribuição espacial do bloco 3 do leilão da Cedae após modificações do leilão do dia 29/12/2021. Fonte: Elaboração própria a partir das informações do Anexo IV do Edital de Concessão (Rio de Janeiro, 2021c) disponibilizado para a licitação (leilão do dia 28/12/2021).

Dois dos vencedores dos leilões criaram subsidiárias para as operações nos blocos no RJ: o grupo Aegea criou a Águas do Rio; e o grupo Águas do Brasil, a Rio Mais Saneamento. Após um período variável de operação assistida (período destinado ao aprendizado das novas companhias) e a despeito da resistência de trabalhadores da Cedae e movimentos sociais (Silva et al., 2020; Silva & França, 2022), o quadro da gestão do saneamento básico no Rio de Janeiro foi completamente modificado (Figura 4). Alguns grupos expandiram sua atuação e a Cedae foi mantida como produtora de água potável nos grandes sistemas metropolitanos e operadora dos serviços de distribuição nos municípios do interior que não aderiram à modelagem do BNDES.

As novas concessões são geridas por uma série de contratos e convênios que permitiram a concessão em blocos pelo prazo de 35 anos. Com o objetivo de facilitar a compreensão de parte desses documentos, foi produzido o diagrama da Figura 5.

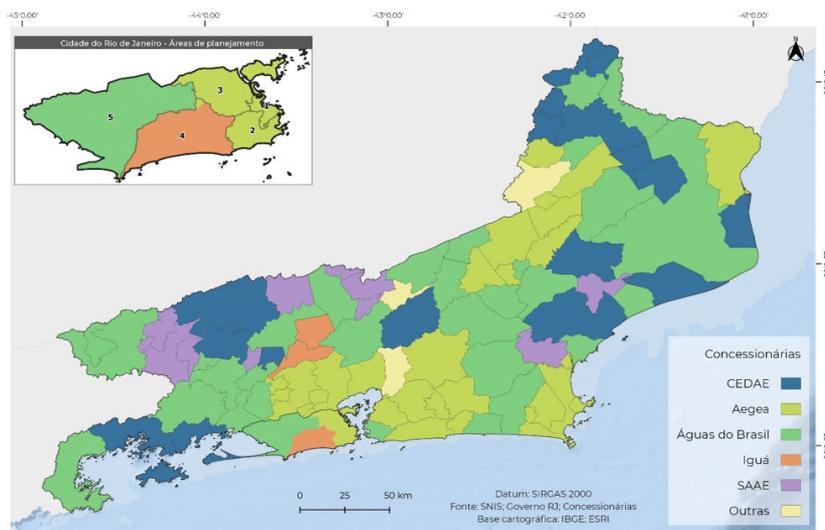


Figura 4 - Empresas atuantes no estado do Rio de Janeiro. Fonte: Elaboração própria a partir das informações do SNIS (Brasil, 2023) e do governo do estado do Rio de Janeiro (Rio de Janeiro, 2023).

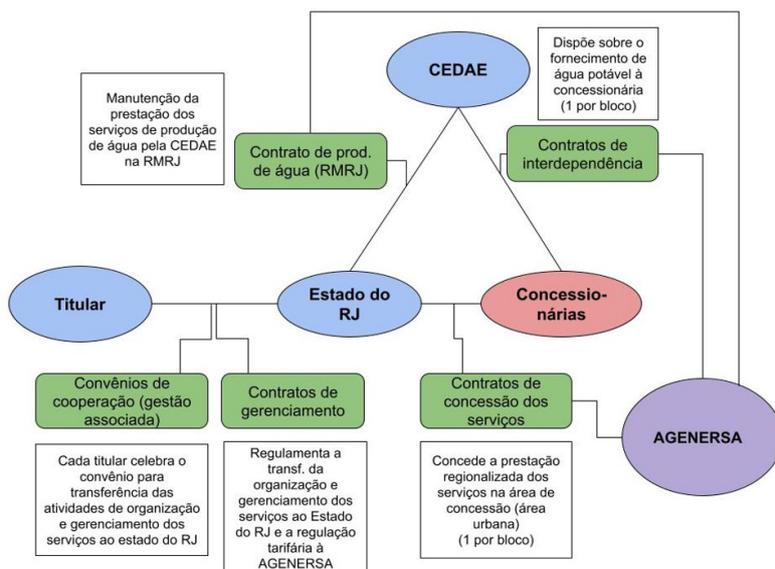


Figura 5 - Diagrama ilustrando as instituições e instrumentos envolvidos na gestão do saneamento após as concessões de 2021. Fonte: Elaboração própria com base no edital de concessão, contratos de concessão e anexos (Rio de Janeiro, 2021a, 2021b, 2021c).

O que diz a literatura especializada sobre a desestatização do saneamento no RJ?

O material até agora produzido sobre o tema divide-se entre trabalhos mais descritivos do processo ou analíticos e utiliza diferentes técnicas de coleta de análise de dados, expressando a diversidade de áreas de formação de seus autores e a intensidade que o debate adquiriu nos últimos anos. Em geral, foram empregadas metodologias qualitativas, com destaque para a análise de documentos de órgãos públicos (Gonçalves, 2017; Quintslr & Werner, 2021; Estevam, 2023) ou produzidos por movimentos sociais (Silva et al., 2020). A observação (Quintslr & Werner, 2021; Britto & Quintslr, 2022; Silva & França, 2022) também foi metodologia recorrentemente empregada (mesmo que nem sempre explicitada). Alguns artigos fizeram uso de métodos quantitativos: para entender o papel do BNDES na política de saneamento (Werner & Hirt, 2021); para verificar a correlação entre indicadores de saneamento, incidência de Covid-19 e regionalização proposta (Sotero-Martins et al., 2021; Sotero-Martins et al., 2020); e para analisar se a mudança na gestão tem o potencial de aumentar a efetividade social do saneamento (Reis et al., 2023). Esses trabalhos fizeram uso de diferentes bases de dados, tais como: BNDES Transparente (Werner & Hirt, 2021); Painel Coronavírus e Datasus (Sotero-Martins et al., 2021; Sotero-Martins et al., 2020); Abcon/Sindcon (Charles et al., 2021); e CadÚnico (Reis et al., 2023). Além destas, dados do SNIS e do IBGE foram utilizados em maior ou menor grau em vários artigos, demonstrando a importância das bases do Ministério das Cidades e do IBGE para a pesquisa em saneamento.

Nem todos os autores se posicionaram sobre a desestatização. Dentre os que emitiram julgamentos, quatro foram contrários e apenas dois foram favoráveis. Os explicitamente favoráveis foram o autor de um artigo de opinião publicado no jornal *O Globo* (Vieira da Silva, 2017) e os autores de um trabalho de evento científico (Charles et al., 2021). Vieira da Silva utilizou dados do Instituto Trata Brasil e, como exemplo, o caso de Niterói, município com maior IDH do estado, cuja privatização data da década de 1990, para fundamentar seu argumento. Para o autor, “[...] mesmo em casos nos quais o processo não funciona bem” há resultados positivos – como na, segundo ele, “[...] controversa privatização argentina” (Vieira da Silva, 2017). Já Charles et al. (2021, p. 49) argumentam que a comparação entre o desempenho de operadores privados e públicos do RJ deixa “[...] evidente a baixa eficiência da estatal”. Esses dados vão de encontro aos apresentados por Reis et al. (2023) que, ao comparar os municípios do RJ que já tinham os serviços operados pelo setor privado em 2020 com os que eram operados pela Cedae, encontraram resultados contraditórios. Com base nos dados do SNIS, as autoras demonstram que, de fato, o atendimento com rede de água foi superior nos municípios que privatizaram os serviços, mas o mesmo não ocorreu em relação ao esgotamento sanitário. Além disso, a tarifa média praticada foi mais alta entre os operadores privados: R\$ 5,41/m³ contra os R\$3,69/m³ praticados pela Cedae. Conclusão semelhante é relatada por Pinheiro (2016, p. 60), que alega que, em média, “[...] as empresas privadas são apenas marginalmente mais eficientes do que as públicas” e que o determinante é a forma assumida pela regulação, sendo aquela realizada localmente mais eficiente que a regional.

Se posicionaram claramente contra a modelagem apresentada pelo BNDES: Pinheiro (2016); Silva et al. (2020); Miranda (2020); e Silva & França (2022). Em geral, a contrariedade esteve vinculada à previsão de aumentos de tarifas (Pinheiro, 2016; Miranda, 2020) e aprofundamento da mercadorização da água e da desigualdade social (Silva et al., 2020).

Os prognósticos realizados pelos autores foram um ponto de destaque, pois ajudaram na definição da hipótese deste trabalho. Foi possível identificar previsões em metade dos textos analisados. Em cinco deles, os autores apresentaram o receio de aumento das tarifas (Pinheiro, 2016; Miranda, 2020;

Silva et al., 2020; Charles et al., 2021; Britto & Quintslr, 2022). Em um destes, os autores, apesar de identificarem o risco de as contas ficarem mais caras, argumentam que: “Caso não haja aumento abusivo de tarifas, há uma expectativa de que a aplicação de tais recursos [decorrentes de investimentos do setor privado] dê celeridade ao propósito da universalização” (Charles et al., 2021, p. 50). Em ao menos três dos cinco artigos que preveem o aumento de tarifas, essa previsão é relacionada ao aumento da desigualdade no acesso (Miranda, 2020; Silva et al., 2020; Britto & Quintslr, 2022). Aqui cabe destacar que um artigo publicado no momento em que esta revisão era redigida, de autoria de Finamore & Ferreira (2023), demonstra que as mudanças nas práticas de cobrança das novas operadoras vêm gerando aumentos consideráveis nas contas, ainda que não tenha ocorrido, até o momento (e a despeito da solicitação das empresas privadas), um aumento de tarifa além do previsto antes da concessão.

Além disso, devido a aspectos contratuais (que excluem as áreas rurais e se omitem em relação a parte das favelas), alguns autores apresentaram a possibilidade de que a universalização não seja alcançada (Sotero-Martins et al., 2020, 2021). De fato, esse é um ponto controverso, uma vez que, segundo o Caderno de Encargos (Anexo IV do Edital), os investimentos em áreas irregulares não urbanizadas não são quantificados para cálculo das metas de universalização. Além disso, o documento prevê que a própria concessionária elabore um Plano de Ação definindo as áreas irregulares não urbanizadas em que vai investir – em comum acordo com o estado (Rio de Janeiro, 2021c). Esses dispositivos, além de terem impactos sobre a efetiva universalização, fazem com que as concessionárias assumam papel primordial no planejamento, atividade indelegável segundo a Política Nacional de Saneamento Básico.

Análise dos dados do serviço Consumidor.gov.br, do Ministério da Justiça

Tendo em vista que o objetivo deste artigo é compreender os primeiros resultados da concessão sob o ponto de vista dos usuários, nesta seção foram sistematizadas as reclamações registradas na plataforma Consumidor.gov.br. A opção por essa ferramenta se deveu a ela ser gerida pelo poder público federal (Ministério da Justiça), ao contrário de serviços privados como o site Reclame Aqui. Além disso, ela possui uma interface amigável aos usuários e possibilita o acesso aos dados das reclamações de forma transparente, sendo resguardada a privacidade do reclamante. A ideia aqui é entender se ocorreu mudança no volume de reclamações dirigidas às concessionárias de serviços de água e esgotamento no RJ desde a desestatização. Adicionalmente, buscamos examinar se os motivos de descontentamento (“grupos problema”) se mantiveram os mesmos ou se alteraram nesse intervalo.

No período de novembro de 2020 a junho de 2023, o total de reclamações realizadas por usuários na plataforma Consumidor.gov.br no segmento “Água e Saneamento” no estado do Rio de Janeiro foi de 4.660. Contudo, 36 reclamações apresentaram inconsistência em relação à empresa informada no campo “Nome Fantasia”. Dessa forma, foram desconsideradas as reclamações que, apesar de aparecerem no filtro do RJ, estavam com empresas de outro estado, a saber: Cagepa, Sanepar, Cagece, Embasa, Saneago, Sabesp, Copasa, Compesa, Casan, Águas de Cuiabá, BRK Ambiental. Desconsiderando as inconsistências citadas, o total de reclamações foi de 4.624.

Ao analisar a distribuição mensal (Figura 6), nota-se que até dezembro de 2021 há certa estabilidade na quantidade de reclamações que, apesar de algumas oscilações, variou entre 66 e 106. Já a partir de janeiro de 2022, ou seja, dois meses após o início da concessão para a Águas do Rio (a operação assistida foi encerrada pela companhia em 1º de novembro de 2021), observa-se o início da tendência de aumento, saindo de 89 reclamações em dezembro de 2021 para 131 reclamações em janeiro de 2022, o que representa um acréscimo de 47%.

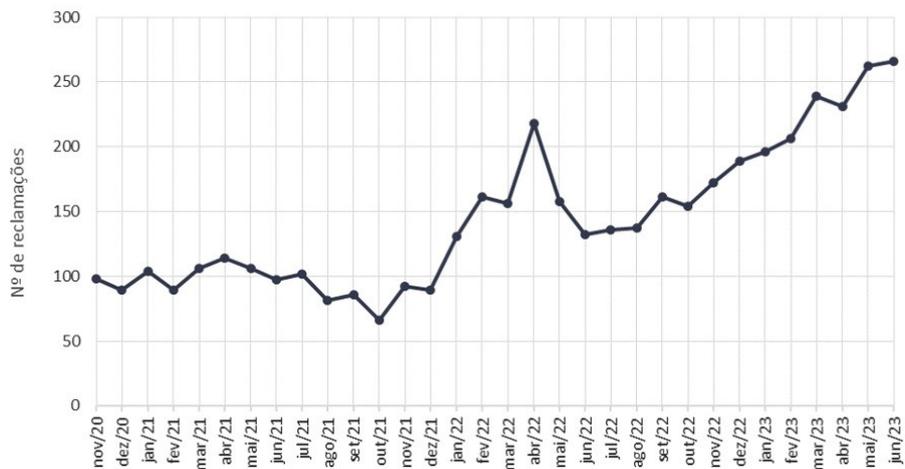


Figura 6 - Reclamações mensais no segmento “Água e Saneamento” no estado do Rio de Janeiro. Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Consumidor.gov.br (Brasil, 2024).

As reclamações seguem aumentando até abril de 2022, quando atingem 218 reclamações, seguido por uma queda até junho de 2022, quando retorna a 132 reclamações. Desde então, a quantidade de reclamações permanece com tendência de crescimento, tendo o seu valor máximo em junho de 2023, com 266 reclamações.

A quantidade de reclamações por empresa (Figura 7) evidencia que a Águas do Rio lidera com 2.438 registros de reclamações, número 77% maior que a Cedae, a segunda colocada com 1.375 registros em todo o período. Para fins de comparação entre as duas empresas – considerando que a Águas do Rio iniciou a operação em novembro de 2021 –, de novembro de 2020 a novembro de 2021, a Cedae apresentou média e mediana de 81 reclamações, enquanto a Águas do Rio, de novembro de 2021 a novembro de 2022, apresentou média de 92 reclamações e mediana de 104 reclamações, visto que nos dois primeiros meses de operação a quantidade de reclamações foi muito inferior em relação aos demais meses. Apesar do número superior de reclamações, destacamos que a Águas do Rio atende apenas 27 municípios – sendo três deles apenas de forma parcial: Rio de Janeiro, Saquarema e Casimiro de Abreu – ao passo que a Cedae atendia 63 municípios.

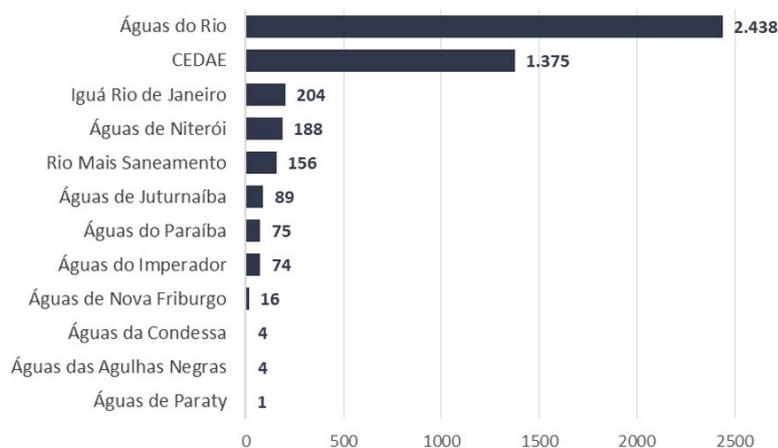


Figura 7 - Total de reclamações no segmento “Água e Saneamento” por empresa no estado do Rio de Janeiro, de novembro de 2020 a junho de 2023. Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Consumidor.gov.br (Brasil, 2024).

No segmento de mercado “Água e Saneamento”, as reclamações podem ser enquadradas em sete grupos de problema: atendimento/SAC; cobrança/contestação; contrato/oferta; dados pessoais e privacidade; informação; saúde e segurança; e vício de qualidade. Os problemas que pertencem a cada um desses grupos podem ser verificados no Quadro 1.

Quadro 1 - Agrupamento das reclamações segundo o Consumidor.gov.br

Grupo de problema	Descrição dos problemas
Atendimento/SAC	Dificuldade de contato/demora no atendimento; má qualidade no atendimento (descortesia/desrespeito/constrangimento); falta de acessibilidade ou de atendimento prioritário
Cobrança/contestação	Cobrança de tarifas, taxas, valores não previstos/não informados; cobrança indevida/abusiva para alterar ou cancelar o contrato; cobrança por serviço não fornecido/em desacordo com a utilização/fora do prazo; cobrança submetendo o consumidor a constrangimento ou ameaça; dificuldade/recusa de valores pagos/reembolso/devolução de valores/fatura contestada; inclusão de multa ou tarifa social/recusa/falta de informação; não envio/atrasos do boleto ou fatura/dificuldade com o pagamento; negativação indevida (spc, serasa, scpc etc.); renegociação/parcelamento de dívida
Contrato/oferta	Dificuldade para contratar/recusa injustificada; dificuldade para rescindir o contrato/cancelar o serviço; ligações indevidas/inadequadas de telemarketing (0803); não entrega do contrato ou documento relacionado ao serviço; oferta não cumprida/serviço não fornecido nos moldes do negociado; publicidade abusiva/ofensiva/discriminatória
Dados pessoais e privacidade	Coleta, uso ou compartilhamento indevido ou não autorizado de dados pessoais ou financeiros; dados pessoais ou financeiros incompletos/desatualizados/divulgados indevidamente; publicidade abusiva/ofensiva/discriminatória; dados pessoais ou financeiros falsos/duplicados; tratamento de dados pessoais ou financeiros sem a devida segurança; dados pessoais ou financeiros vazados ou hackeados; tratamento e retenção de dados pessoais ou financeiros sem o devido consentimento do consumidor; falta de clareza/transparência no uso dos dados pessoais ou financeiros pelo fornecedor; informações insuficientes sobre os direitos do consumidor em relação ao uso de dados pessoais ou financeiros; venda ou compartilhamento indevido de dados pessoais ou financeiros; uso de dados pessoais ou financeiros em atividades ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou tratamento inadequado ou ilícito
Informação	Informações incompletas/inadequadas sobre o serviço
Saúde e segurança	Alteração de odor, sabor e aspecto da água; risco, dano físico ou mal-estar decorrente da prestação do serviço/utilização do produto
Vício de qualidade	Interrupção/instabilidade de fornecimento; má qualidade do serviço; serviço não realizado no prazo ou incompleto

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Consumidor.gov.br (Brasil, 2024).

Ao verificar as reclamações por grupo de problema (Figura 8), é notório o significativo crescimento dos registros no grupo de problema de cobrança/contestação, assim como seu destacamento em relação aos demais grupos. Do total de reclamações, 2.709, ou seja, 59% são do grupo de cobrança/contestação. Dessas, 1.553 são da Águas do Rio, o que representa 57% dos registros desse grupo. O segundo grupo de problema com a maior quantidade de reclamações é o de vício de qualidade, que apresenta 880 registros no total, seguido do grupo de atendimento/SAC, com 375 reclamações.

Os dados oriundos do Consumidor.gov.br revelam, portanto, a diferença do comportamento das reclamações dos usuários antes e depois da concessão dos serviços, tendo em vista que houve não apenas um aumento no número das reclamações no período analisado, mas também uma concentração no grupo de problema referente à cobrança/contestação, especialmente para a Águas do Rio.

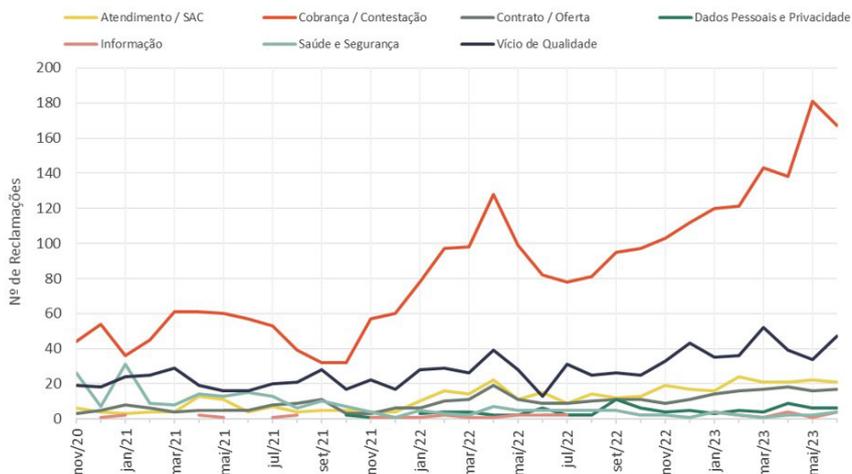


Figura 8 - Reclamações no segmento “Água e Saneamento” por grupo de problema no estado do Rio de Janeiro. Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Consumidor.gov.br (Brasil, 2024).

Além disso, outro ponto importante é em relação à avaliação das reclamações realizadas pelos usuários, que são classificadas em três categorias, a saber: não avaliada, não resolvida ou resolvida. Ao analisar a avaliação das reclamações por empresa no período selecionado (Figura 9), observa-se que a empresa que possui o maior percentual de reclamações resolvidas é a Águas de Nova Friburgo com 38%, seguido da Cedae com 26%, enquanto as que possuem o menor percentual de reclamações resolvidas são a Águas do Rio e Águas do Paraíba, ambas com 17%. Já ao verificar as reclamações classificadas como não resolvidas, a Cedae é a empresa que possui o menor percentual, correspondendo a 16%, seguido da Águas de Nova Friburgo e da Águas de Niterói, com 19% e 24%, respectivamente, ao passo que a empresa com o maior percentual de reclamações não resolvidas é a Águas do Imperador, com 43%. Em seguida estão as empresas Rio Mais Saneamento e Águas do Paraíba, com 40% e 37%, nessa ordem. Aqui, cabe mencionar que a maior parte dos reclamantes não avalia se a reclamação foi ou não resolvida, sendo a proporção dessa categoria alta para todas as empresas, o que impõe certos limites à análise.

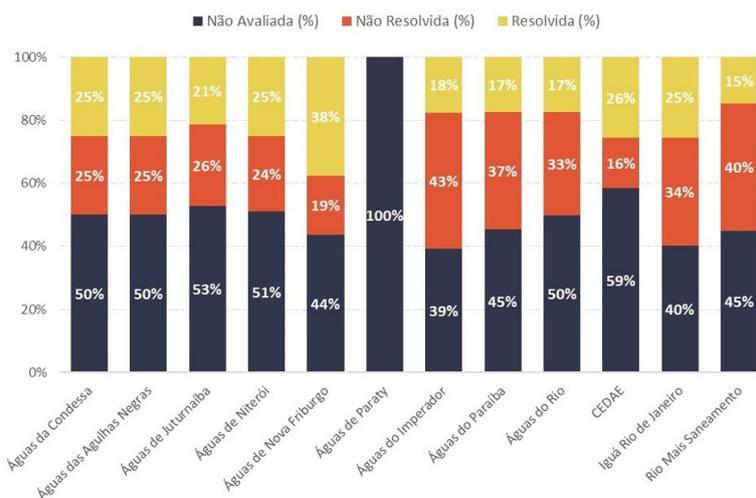


Figura 9 - Avaliação das reclamações por empresa, de novembro de 2020 a junho de 2023. Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Consumidor.gov.br (Brasil, 2024).

Algumas ressalvas devem ser feitas em relação ao uso desses dados. Em primeiro lugar, estamos comparando empresas com área de atuação e número de clientes distintos. Em segundo lugar, a plataforma, que foi aqui utilizada por ser um mecanismo oficial vinculado ao governo federal para permitir a interlocução direta entre consumidores e empresas para solução alternativa de conflitos, não é o único meio utilizado pelos clientes para demonstrar sua insatisfação. Outros serviços públicos, como as Agências Reguladoras e os Procons, e privados, a exemplo do site Reclame Aqui, vêm recebendo grande quantidade de reclamações das novas concessionárias de saneamento. Em evento realizado na Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (Emerj) em julho de 2023, representantes do Procon, do Judiciário e do Ministério Público relataram aumento das reclamações em relação às companhias de água e a ausência de flexibilidade das mesmas na realização de acordos. Consequentemente, observa-se o aumento das ações judiciais contra as empresas.

Cabe mencionar também que a satisfação dos usuários não é oficialmente considerada no desempenho das companhias nos primeiros quatro anos de contrato. A partir do quinto ano, passará a ser aplicado o “Índice de Satisfação do Cliente” (ISU) – indicador previsto no Edital da Concessão (Anexo III). O ISU terá um peso de 5% do Indicador de Desempenho Geral (IDG) e deverá ser obtido por amostragem. A divulgação desses índices tornará possível a comparação da satisfação dos usuários de cada uma das companhias privadas de maneira precisa.

Análise dos relatos na Audiência Pública

Como forma de complementação aos dados quantitativos, optou-se pelo uso das informações veiculadas por moradores das áreas de concessão e seus representantes eleitos (deputados estaduais e vereadores) na Audiência Pública (AP) convocada pela Comissão de Saneamento da Alerj, realizada em abril de 2023. Nesta ocasião, os presentes tiveram a oportunidade de apresentar questões aos representantes das três empresas e à Agenersa.

O material textual foi integralmente lido e codificado no software NVivo. A definição de códigos inicialmente seguiu o agrupamento proposto pelo Consumidor.gov.br, em abordagem dedutiva que se mostrou insuficiente para abarcar a riqueza das discussões. Assim, alguns códigos foram acrescentados para incluir temas e segmentos de textos relevantes para a presente pesquisa. As falas dos moradores, dos representantes do Legislativo e das empresas foram analisadas separadamente.

Algumas considerações iniciais podem ser feitas sobre a AP. Em primeiro lugar, ela teve grande adesão de deputados estaduais, vereadores (especialmente de municípios do interior) e de lideranças comunitárias e população em geral. O plenário da Alerj não comportou o número de presentes e muitos acompanharam do lado de fora ou pelas redes sociais. A presença e as intervenções dos vereadores de Cantagalo, Macuco, Pinheiral, Rio Claro e São Sebastião do Alto demonstraram a dificuldade que mesmo o poder público municipal vem enfrentando com as novas concessionárias.

Em segundo lugar, a Águas do Rio foi o principal alvo das intervenções, seguindo o padrão de reclamações no Consumidor.gov.br – o que já era esperado por ser esta a responsável pelo atendimento da maior parte da população da área de concessão.

Além disso, ficou claro na fala final dos integrantes da comissão que muitas das dúvidas persistiram e que os serviços prestados desagradaram, em grande medida, mesmo aqueles que foram favoráveis às concessões.

Na análise do material, a maioria das intervenções dos usuários foi codificada como “vício de qualidade” e “cobrança/contestação”. Em relação ao primeiro, as reclamações diziam respeito à falta

d'água nos municípios de Pinheiral, São Gonçalo e Zona Oeste do Rio de Janeiro. Em ao menos duas ocasiões, os relatos informaram que está faltando água em áreas nas quais isso não acontecia. Também foram apontados problemas no modelo de esgotamento adotado, com tratamento em tempo seco¹.

As formas de cobrança das novas concessionárias foram alvo de muitas críticas. Referem-se ao aumento das contas de água por diferentes motivos, incluindo a instalação de novos hidrômetros, as novas formas de cobrança dos condomínios segundo o Decreto 48.225/2022 (Rio de Janeiro, 2022) – que permite a cobrança do valor mínimo multiplicado pelo número de unidades habitacionais –, e à cobrança da tarifa de esgoto onde o serviço é incompleto, o que faz dobrar as faturas. Para Licínio Machado Rogério, da direção da Federação das Associações de Moradores do Município do Rio de Janeiro (FAM-RIO),

[...] tem muita gente que continua gastando a mesma água, mas há uma troca de hidrômetros, há um sistema de medição diferente e isso está provocando um aumento brutal das contas. [...] não interessa se a tarifa custa 5, 10 ou 20. O que interessa é que se você pagava 100, você não pode pagar 200 ou 300 (Rio de Janeiro, 2023, p. 6).

A situação foi relatada também por Humberto de Lemos, do Sindicato dos Trabalhadores em Saneamento e Meio Ambiente do Rio de Janeiro (Sintsama): “Cobra-se até onde não tem. Eu mesmo, morador de Nova Iguaçu, estou estarecido. Estou entrando na justiça contra a Águas do Rio. Minha conta aumentou 600%, mesma casa, mesmas pessoas” (Rio de Janeiro, 2023, p. 8).

O aumento das faturas é fonte de preocupação em áreas muito distintas do ponto de vista socioeconômico. Por um lado, em São Gonçalo, a cobrança de esgoto na ausência de tratamento vem causando indignação. Alexandre Pessoa, pesquisador da Fiocruz, destacou como o aumento das contas compromete a renda familiar dos mais pobres, colocando-os, inclusive, em uma situação de insegurança alimentar e risco à saúde.

Por outro lado, o presidente da Câmara Comunitária da Barra da Tijuca, Delair Dumbrosch, reafirmou não ser contrário à privatização, mas reclamou da mudança no método de cobrança que, segundo ele, desrespeita decisões judiciais prévias que impediram a cobrança do volume mínimo multiplicado pelo número de unidades. O representante aproveitou para convidar os presentes para um evento a ser realizado no hotel Rio Othon, em Copacabana, para discutir os riscos do novo regulamento e seu impacto nas contas de água e esgoto dos condomínios.

Este convite, em meio à AP, provocou reflexão sobre o potencial de mobilização dos diferentes estratos sociais na defesa de seus interesses. A menção à Barra da Tijuca (um bairro de classe média/média-alta do município do Rio de Janeiro) se destacou em relação a outras áreas da concessão. Além da grande preocupação com o tratamento de esgoto da região – motivado pela poluição do sistema lagunar –, ficou clara a mobilização de moradores para contestar a nova forma de cálculo das contas, tendo sido realizadas reuniões com a Iguá e com órgãos de defesa do consumidor, segundo a servidora do Procon, Soraia Panella.

Além das intervenções classificadas como “vício de qualidade” e “cobrança/contestação”, acrescentamos à estrutura de códigos oriunda dos agrupamentos de problemas do Consumidor.gov.br o tema da “solicitação de informações” e “elogios”. A primeira esteve relacionada ao esgotamento de

¹ O tratamento em tempo seco refere-se a uma tecnologia de tratamento de esgoto desenvolvida para regiões nas quais é utilizado o sistema unitário, no qual águas pluviais e esgotos fluem por um único coletor. O efluente é direcionado para estações de tratamento de esgoto apenas nos períodos de baixa pluviosidade, por isso a denominação “tratamento em tempo seco”.

Pinheiral, tema que retomaremos adiante. Já os elogios, apesar de menos frequentes que as reclamações, despertaram reações diversas nos participantes. Dois elogios foram direcionados à Águas do Rio. O primeiro deles, de uma liderança da Leopoldina (bairro do Rio de Janeiro), que informou que a empresa vem realizando um trabalho de qualidade na área e que as solicitações são prontamente atendidas. O segundo, de uma moradora de Japeri, município na RMRJ, foi mais caloroso. A moradora, que começou sua fala pedindo desculpas caso se excedesse e chorasse, disse que a companhia solucionou o problema de água onde vive, beneficiando mulheres que precisavam carregar água “por quilômetros”. O entusiasmo despertou desconfiança e provocou indignação de parte dos presentes no plenário, tendo sido considerado teatral pelo deputado Douglas Ruas (PL), que destacou que “[...] ninguém [estava na AP] por mais de três horas para promover nenhum espetáculo de entretenimento” (Rio de Janeiro, 2023, p. 74).

A segunda parte da AP foi destinada à fala dos representantes municipais, vereadores, deputados estaduais e representantes de órgãos de defesa do consumidor (Procon-RJ e Comissão de Defesa do Consumidor da OAB). Apesar de não ser objeto deste artigo, que enfoca a perspectiva dos usuários, as falas desses representantes, em grande medida, ecoaram as reclamações dos moradores, especificando-as e agrupando questões comuns às diferentes áreas. Em sintonia com os usuários, as intervenções aqui trataram sobretudo de “vício de qualidade” e “cobrança/contestação”, além de solicitações de informações diversas.

Ao abordarem os problemas de qualidade, reiteraram que falta água em Pinheiral; São João de Meriti, especialmente no verão; e na Zona Oeste – nesta região, mesmo em bairros em que não havia problema antes da concessão. A deputada estadual Lucinha (PSD) caracterizou a Zona Oeste do município do Rio de Janeiro como um “deserto sanitário”, pois falta água e não há esgotamento sanitário. Segundo Lucinha, hoje o povo diz “ah, que saudades da Cedae!”, “Nós éramos felizes e não sabíamos” (Rio de Janeiro, 2023, p. 80).

A ausência de tratamento de esgoto foi abordada por vereador de Rio Claro e de Pinheiral. O caso de Pinheiral é elucidativo do jogo de responsabilidades que vem ocorrendo em diversos casos: em função de uma lei municipal, o esgoto das residências só pode ser jogado na rede de drenagem caso haja um tratamento prévio – geralmente, fossa séptica. A população, que já precisa pagar a ligação de esgoto à companhia Rio Mais Saneamento (entre R\$ 1.000 e R\$ 2.000), deve arcar também com a construção da fossa – uma vez que não há rede separadora de esgoto no município e a empresa pode investir nos primeiros cinco anos em coletor em tempo seco, fazendo uso da rede unitária, só incidindo a obrigação da ampliação do sistema de esgotamento após o sexto ano de contrato. Assim, a concessionária se desobriga de resolver a situação de Pinheiral; a Prefeitura informa que não tem esta incumbência já que o serviço foi concedido. A Agensera, por sua vez, alega que regula apenas o contrato.

A deputada Lucinha foi enfática na crítica ao contrato e destacou que considera um absurdo a previsão de tratamento em tempo seco. Outros pequenos problemas em relação ao asfaltamento foram relatados pelos representantes e alguns consideraram que parte dos problemas de qualidade já existia com a Cedae.

Quanto à temática “cobrança/contestação”, as críticas estiveram relacionadas à estrutura tarifária e ao valor das contas e das multas. A despeito da ausência de aumento das tarifas, argumentou-se sobre a inadequação da estrutura tarifária vigente. Em primeiro lugar, alguns representantes de pequenos municípios se mostraram descontentes com os valores cobrados. O vereador Léo Barros questionou o fato de a tarifa comercial em Pinheiral ser o dobro da de Volta Redonda, por exemplo. O vereador Marcelo Mansur, por sua vez, contestou que a tarifa de esgoto seja 100% da tarifa de água:

[No] interior do estado do Rio de Janeiro [...] a média salarial [...] a média salarial do meu Município e da região é um salário mínimo e meio; como que o morador paga 150 reais de

consumo de água, Deputada Lucinha, e vai pagar 150 reais de consumo de esgoto? (Rio de Janeiro, 2023, p. 31).

A cobrança do esgoto em São Gonçalo também foi criticada pelo deputado estadual Douglas Ruas (PL), e o deputado Vinicius Cozzolino (União Brasil) reforçou a reclamação sobre as contas, informando que o valor médio subiu 44% entre o quarto trimestre de 2021 e o mesmo período de 2022. De acordo com as concessionárias, esse aumento se deve à troca dos hidrômetros antigos, que não aferiam corretamente o volume de água consumido.

O tema das multas foi abordado pela coordenadora de Atendimento do Procon-RJ, Soraia Panela, e pelo vereador de Cantagalo José Augusto (União Brasil). Panela destacou o aumento de reclamações ao órgão de defesa do consumidor direcionadas à Águas do Rio. Além das solicitações de revisões de contas, foi enfatizado o tema das multas aplicadas pela concessionária. Segundo a servidora, a aplicação de multa por falta de acesso, considerada por ela discutível devido ao valor de cerca de R\$ 7.000,00, não ocorria na gestão anterior e agora é aplicada com frequência. Como o consumidor muitas vezes não tem condições de pagar esse valor, acaba sofrendo o corte e precisa pagar pela religação da água. José Augusto acrescentou que vêm sendo aplicadas multas de R\$ 400,00 por “rompimento de lacre” do hidrômetro, mas, como os novos medidores são instalados nas calçadas, não há como saber se foi o usuário que quebrou.

Em síntese, a multiplicação das multas aplicadas vem onerando os usuários, que acabam sujeitos ao corte e aos riscos relacionados à ausência do serviço público de abastecimento de água potável e segura.

Finalmente, um tema que foi abordado de forma pontual foi a questão da segurança e da rotatividade dos trabalhadores das novas concessionárias. Além das temáticas acima, foram feitas reiteradas cobranças pelo cronograma de investimentos, plano de ação e planejamento das três concessionárias privadas.

Outras questões merecem destaque em relação à Audiência Pública. Um exemplo é a obra que foi ressaltada pelo representante da Águas do Rio (Alexandre Bianchini) por já apresentar resultados: a limpeza e intervenção no interceptor oceânico, que leva o esgoto de parte da Zona Sul do município do Rio de Janeiro até o emissário submarino de Ipanema (Rio de Janeiro, 2023). Após sua conclusão, praias da Baía de Guanabara vêm tendo resultados positivos em relação à balneabilidade. A recuperação de estações de tratamento de esgoto e o assentamento de rede de distribuição de água também foram mencionados.

Em segundo lugar, foi possível perceber que empresas do mesmo grupo se isentam da responsabilidade por serviços concedidos em diferentes momentos, como é o caso da Área de Planejamento 5 do Rio de Janeiro, na qual os serviços de esgotamento sanitário foram concedidos há cerca de 10 anos à Zona Oeste Mais Saneamento e os serviços de água à Rio Mais Saneamento, ambas controladas pelo Grupo Águas do Brasil. Leonardo das Chagas, representante da Rio Mais Saneamento, apesar de reiterar o compromisso da empresa com a Zona Oeste, declarou que não possui “[...] meta de ampliação de sistema de esgoto na Zona Oeste; na Zona Oeste nós trabalhamos com água, esgoto é com a Zona Oeste Mais, que é uma concessão municipal” (Rio de Janeiro, 2023, p. 34).

Situação semelhante vem ocorrendo em São João de Meriti, município que realizou uma concessão do esgotamento sanitário que teve como vencedor o grupo Aegea, mas o contrato nunca foi assinado. De acordo com o presidente da Águas do Rio, Alexandre Bianchini:

Na questão do esgoto, a concessão foi feita [...] lá trás, e é outra empresa, por mais que uma parte da empresa seja Aegea, que é controladora, hoje, da Águas do Rio, ela não é totalmente nossa, 51% são da gente (Rio de Janeiro, 2023, p. 55).

Bianchini acrescentou que o contrato com o município nunca foi assinado e, caso seja, reiterou que “[...] não está sob a responsabilidade da Águas do Rio. É outra empresa, é outro CNPJ” (Rio de Janeiro, 2023, p. 56).

Finalmente, soma-se à fragmentação e à indefinição de responsabilidades o discurso estritamente técnico da Agência Reguladora. Robson Cardinelli, presidente da Câmara Técnica de Saneamento da Agenesra, esclareceu que o papel da agência se restringe à avaliação do cumprimento do contrato, não cabendo avaliar, por exemplo, se é justo ou injusto colocar hidrômetro onde não tem água: “Eu costumo brincar que é mais ou menos um ‘cara-crachá’ [...]: a gente olha o crachá, que é o contrato, e vai ver se aquilo está sendo cumprido pela concessionária” (Rio de Janeiro, 2023, p. 60).

Considerações finais

A desestatização dos serviços de saneamento no Rio de Janeiro é um processo novo, incompleto (dado o número de municípios que não aderiram à modelagem do BNDES) e altamente contestado. Este artigo teve como objetivo avaliar esse processo recente de passagem da gestão de uma empresa pública para três privadas a partir da perspectiva de quem utiliza os serviços, isto é, os moradores das áreas de concessão. Dada a impossibilidade de fazer uma pesquisa de opinião em área tão extensa, buscou-se identificar as principais questões levantadas em uma Audiência Pública convocada sobre o assunto e em um serviço de defesa do consumidor gerido pelo governo federal através do Ministério da Justiça.

A partir dos dados analisados, constatamos que as concessões geram aumento das contas, como previa a hipótese inicial, tendo sido as contestações de cobranças o principal tema das reclamações no Consumidor.gov.br e na Audiência Pública, seguido da questão da qualidade/interrupções no abastecimento. Todavia, ao contrário do que imaginávamos, o aumento dos conflitos com as concessionárias não ocorreu apenas na periferia metropolitana, havendo contestações sobre as práticas dessas empresas em áreas de moradia centrais – exemplificada pelo caso da cobrança das contas nos condomínios e pelo fato de áreas historicamente atendidas com serviço contínuo de água passarem a sofrer com interrupções.

Em relação às cobranças, os dados do Consumidor.gov.br não deixam dúvidas sobre a insatisfação dos usuários, dado o aumento da representatividade desse grupo no total de reclamações desde o fim da operação assistida. As informações da AP indicam que o problema não é apenas o aumento das contas mensais – que subiram tanto em função da troca de hidrômetros quanto do início da cobrança da taxa de esgoto em algumas áreas, mas também a cobrança de multas exorbitantes por falta de acesso dos funcionários das empresas às residências, por corte, taxas de religação, entre outras. Os valores resultantes motivam preocupações de que o pagamento pela água tenha impactos econômicos negativos sobre a renda das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza.

As reclamações sobre a qualidade também aumentaram, mas não de forma tão acentuada. Dizem respeito, principalmente, como já mencionado, a situações de falta d’água. Por outro lado, apesar de reclamações localizadas dos serviços de esgoto, algumas intervenções nesse setor vêm produzindo resultados positivos, conforme destacou o presidente da Águas do Rio.

Apesar das reclamações de cobrança e qualidade serem as mais frequentes, consideramos central uma questão que emergiu da análise dos documentos da concessão e das intervenções da AP: a fragmentação de infraestruturas antes integradas e a ausência de clareza sobre os responsáveis por solucionar os problemas identificados pelos usuários. Até o primeiro leilão do saneamento no RJ, em abril de 2021, a Cedae era integralmente responsável pelos serviços de abastecimento de água – da captação nos mananciais à distribuição – na área de concessão. Alguns municípios, todavia, não tinham contrato de

esgoto com a companhia. Atualmente, há três diferentes empresas prestando os serviços de distribuição de água e de esgotamento, regulados por quatro contratos distintos (1 para cada bloco proposto pelo BNDES). A Cedae continua como produtora de água na RMRJ. Apesar da previsão legal de prestação concomitante dos serviços de água e esgoto, três municípios – São João de Meriti, Maricá e parte do Rio de Janeiro (Área de Planejamento 5) – não concederam os serviços de esgoto às mesmas companhias de água. Soma-se a isso o fato de que certos municípios possuem regulamentação municipal que dificulta a operação nos moldes previstos em contrato (fato aqui exemplificado pelo caso de Pinheiral).

A partir da investigação realizada, percebemos que os usuários recebem respostas desencontradas das instituições envolvidas na gestão do saneamento no estado, sem ter a quem recorrer nos casos em que o próprio contrato gera violações dos seus direitos à água e ao esgotamento sanitário. Esses problemas precisam ser enfrentados pelo poder público, sob risco de aumento da insegurança hídrica domiciliar no estado, com impactos diretos na saúde da população.

Agradecimentos

As autoras agradecem à Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj, Grant E-26/201.335/2021) e à Fundação de Apoio à Fiocruz (Fiotec) pelo financiamento da pesquisa e à Rede de Vigilância Popular em Saneamento e Saúde pelo espaço de diálogo profícuo sobre o saneamento no Rio de Janeiro.

Declaração de disponibilidade de dados

O conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste artigo está disponível no SciELO DATA e pode ser acessado em <https://doi.org/10.48331/scielodata.I3SHNK>

Referências

- Brasil. Supremo Tribunal Federal – STF. (2013). *Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.842*. Brasília: Diário da Justiça Eletrônico, nº 181/2013. Recuperado em 19 de outubro de 2023, de <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>
- Brasil. (2015, 12 de janeiro). *Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrôpole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências*. Brasília: Diário Oficial da União.
- Brasil. (2020, 15 de julho). *Lei n. 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico [...]*. Brasília: Diário Oficial da União.
- Brasil. Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR. (2021). *Diagnóstico temático serviços de água e esgoto*. Brasília. Recuperado em 10 de outubro de 2023, de <http://antigo.snis.gov.br/diagnostico-anual-agua-e-esgotos>
- Brasil. Ministério das Cidades. (2023). *Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS Série Histórica*. Brasília. Recuperado em 10 de outubro de 2023, de <http://app4.mdr.gov.br/serieHistorica/>
- Brasil. (2024). *Consumidor.gov.br*. Brasília. Recuperado em 19 de outubro de 2023, de <https://consumidor.gov.br/>
- Britto, A. L., & Quintslr, S. (2022). A política neoliberal no saneamento básico: mudanças no marco legal, privatizações e reflexos no direito à cidade. In L. C. Q. R. Ribeiro (Ed.), *Reforma urbana e direito à cidade: questões, desafios e caminhos* (1ª ed., pp. 33-56). Rio de Janeiro: Letra Capital.

- Charles, M. R., Rodrigues, R. F. T., Oliveira, R. O., Barros, R. J. B. R., & Lima, M. H. A., Jr. (2021). A universalização do serviço de saneamento básico e a governança no Estado do Rio de Janeiro. In *Anais do III Simpósio Nacional de Gestão e Engenharia Urbana* (pp. 45-54). Porto Alegre: ANTAC. <http://doi.org/10.46421/singeurb.v3i00.1146>.
- Empinotti, V. L., Tadeu, N. D., Fragkou, M. C., & Sinisgalli, P. A. D. A. (2021). Desafios de governança da água: conceito de territórios hidrossociais e arranjos institucionais. *Estudos Avançados*, 35(102), 177-192. <http://doi.org/10.1590/s0103-4014.2021.35102.011>.
- Estevam, D. (2023). *A concessão metropolitana do saneamento básico no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Ipea. <http://doi.org/10.38116/brua29art12>.
- Finamore, P., & Ferreira, L. C. (2023). *A água está mais cara: novas práticas de cobrança das empresas privadas na região metropolitana do Rio de Janeiro*. Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento. Recuperado em 19 de outubro de 2023, de <https://ondasbrasil.org/a-agua-esta-mais-cara-novas-praticas-de-cobranca-das-empresas-privadas-na-regiao-metropolitana-do-rio-de-janeiro/>
- Gonçalves, M. B. V. B. (2017). Privatização da CEDAE: na contramão do movimento mundial de remunicipalização dos serviços de saneamento. *Geo UERJ*, 31, 81-103. <http://doi.org/10.12957/geouerj.2017.32057>.
- Gouveia, A. G., Formiga-Johnsson, R. M., & Britto, A. L. N. P. (2021). Escassez hidrossocial no município de São Gonçalo, Região Metropolitana do Rio de Janeiro. *Revista Política e Planejamento Regional*, 8(2), 161-183. Recuperado em 19 de outubro de 2023, de <https://www.revistappr.com.br/conteudo.php?m=NDA2&l=pt>
- Miranda, E. (2020). “*Só gestão pública reduz desigualdade no acesso ao saneamento*”, afirma pesquisadora. Brasil de Fato. Recuperado em 19 de outubro de 2023, de <https://www.brasildefato.com.br/2020/07/22/so-gestao-publica-reduz-desigualdade-no-acesso-ao-saneamento-afirma-pesquisadora>
- Pierobon, C. (2021). Fazer a água circular: tempo e rotina na batalha pela habitação. *Mana*, 27(2), e272203. <http://doi.org/10.1590/1678-49442021v27n2a203>.
- Pinheiro, M. C. (2016). Vale a pena privatizar a Cedae? *Revista Conjuntura Econômica*, 70(5), 60-61. Recuperado em 19 de outubro de 2023, de <https://periodicos.fgv.br/rce/article/view/64671/62551>
- Quintslr, S. (2023). *Da crise hídrica à ecologia política da água: megaprojetos de abastecimento e injustiça ambiental no rio de janeiro*. Rio de Janeiro: Letra Capital.
- Quintslr, S., & Werner, D. (2021). Rodadas de neoliberalização e saneamento básico no Brasil: o caso da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (Cedae). In C. A. Brandão, D. Werner, & F. L. P. Oliveira (Eds.), *Socioeconomia fluminense: políticas públicas em tempos de crise* (1ª ed., pp. 335-364). Rio de Janeiro: Consequência Editora.
- Reis, F. D. C. M., Kligerman, D. C., Cohen, S. C., & Nogueira, J. M. D. R. (2023). A efetividade social e a concessão do saneamento à iniciativa privada: o caso do leilão da CEDAE no Rio de Janeiro, Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, 28(2), 547-559. <http://doi.org/10.1590/1413-81232023282.08982022en>.
- Rio de Janeiro (Estado) (2022, 13 de outubro). *Decreto nº 48.225 de 13 de outubro de 2022. Aprova o regulamento dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário das concessionárias atuantes nos municípios integrantes dos blocos 1, 2, 3 e 4*. Rio de Janeiro. Recuperado em 19 de outubro de 2023, de <https://www.agenersa.rj.gov.br/regulamento-servicos>
- Rio de Janeiro (Estado). Secretaria de Estado da Casa Civil. (2020). *Anexo IV Caderno de Encargos*. Recuperado em 19 de outubro de 2023, de <https://www.rj.gov.br/consultapublica/>
- Rio de Janeiro (Estado). Secretaria de Estado da Casa Civil. (2021a). *Edital de Concessão*. Recuperado em 19 de outubro de 2023, de <https://www.agenersa.rj.gov.br/contratos-e-anexos>
- Rio de Janeiro (Estado). Secretaria de Estado da Casa Civil. (2021b). *Anexo III Indicadores de Desempenho*. Recuperado em 19 de outubro de 2023, de <https://www.agenersa.rj.gov.br/contratos-e-anexos>

- Rio de Janeiro (Estado). Secretaria de Estado da Casa Civil. (2021c). *Anexo IV Caderno de Encargos*. Recuperado em 19 de outubro de 2023, de <https://www.agenersa.rj.gov.br/contratos-e-anexos>
- Rio de Janeiro. Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro – ALERJ. (2023). *Audiência Pública para tratar da resolução dos problemas relatados pelos usuários dos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário das concessionárias Águas do Rio, Igua Saneamento e Rio + Saneamento (transcrição)*. Rio de Janeiro.
- Ryff, L. A. (1998). *Consórcio franco-britânico teme insegurança jurídica no leilão da Ceda: único interessado desiste de comprar estatal de água*. Folha de São Paulo. Recuperado em 31 de maio de 2020, de <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc06129804.htm>
- Silva, C. R., & França, B. A. (2022). Resistências contra a privatização da água no Rio de Janeiro: aproximações necessárias ao debate dos comuns. In I. C. C. Cardoso, & D. B. Brandr (Eds.), *Produção do espaço, vida cotidiana e serviço social: diálogos com e além de Henri Lefebvre* (1ª ed, pp. 133-160). Uberlândia: Navegando. <http://doi.org/10.29388/978-65-81417-77-2-0-f.133-160>.
- Silva, C., França, B., & Souza, A. (2020). Lutas e resistências contra a privatização da água no Rio de Janeiro. *Revista Praia Vermelha*, 30(2), 232-434. Recuperado em 19 de outubro de 2023, de <https://revistas.ufrj.br/index.php/praiavermelha/article/view/31930/21348>
- Sotero-Martins, A. S., Salles, M. J., Carvajal, E., Handam, N. B., & Santos, N., Jr., Almeida, T. C., Moura, P. G., Santos, R. F., & Martin, L. E. (2020). Spatial analysis of the municipalities of the State of Rio de Janeiro in regional sets for concession to privatization of the main sanitation company. *SciELO Preprints*. No prelo. <http://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.1041>.
- Sotero-Martins, A. S., Salles, M. J., Carvajal, E., Moura, P. G., Martin, L. E., Santos, R. F. D., & Aguiar-Oliveira, M. D. L. (2021). Concessão privatista do saneamento e a incidência da Covid-19 em favelas do Rio de Janeiro. *Saúde em Debate*, 45(spe2), 82-91. <http://doi.org/10.1590/0103-11042021e206>.
- Vieira da Silva, R. C. (2017). *Por que privatizar a Ceda?* O Globo. Recuperado em 19 de outubro de 2023, de <https://oglobo.globo.com/opiniao/por-que-privatizar-cedae-21274450>
- Werner, D., & Hirt, C. (2021). Neoliberalização dos Serviços Públicos: o papel do BNDES no Saneamento Básico pós-2000. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 13, e20200078. <http://doi.org/10.1590/2175-3369.013.e20200078>.

Editor: Geisa Bugs

Recebido: Nov. 26, 2023

Aprovado: Maio 09, 2024