

As tarifas sociais de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil: seus impactos nas metas de universalização na garantia dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário

Ana Lucia Britto

Professora Associada Programa de Pós Graduação em Urbanismo - PROURB
Universidade Federal do Rio de Janeiro UFRJ

1- Introdução

O atual modelo de cobrança pelos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário ainda é fortemente marcado pela herança do PLANASA. As Companhias Estaduais, criadas no âmbito do plano, hoje majoritárias na prestação dos serviços, passaram progressivamente, a adotar um modelo tarifário na forma de blocos crescentes que subsiste até hoje. Os serviços municipais seguiram esse modelo, assim como as empresas privadas que passaram a atuar na prestação dos serviços a partir da década de 90. Ao mesmo tempo, para viabilizar o acesso dos usuários de baixa renda, com baixa capacidade de arcar com o pagamento, foram instituídas tarifas sociais.

Esse texto tem como objeto a discussão das formas de cobrança de tarifas dos usuários, nos serviços de água e esgoto, com especial atenção para a questão das tarifas sociais. Mesmo considerando um contexto de serviços universalizados, a discussão dos modelos tarifários é fundamental para se garantir a continuidade do acesso os serviços. Hoje ter as redes no seu bairro não significa para o morador de baixa renda ter acesso com qualidade aos serviços. Muitos moradores, por não poderem pagar as tarifas cobradas pelos serviços, optam por formas de abastecimento irregulares (conexões clandestinas nas redes ou poços no caso do abastecimento de água), com consequências negativas tanto para eles mesmos (uso de água contaminada por exemplo), como para o bom funcionamento dos sistemas. O enfrentamento dessas desigualdades persistentes no acesso aos serviços exige reconhecer o direito humano à água e ao saneamento, estabelecido pela ONU em 2010, e questionar a concepção da água-mercadoria que está na base de determinadas estruturas de cobrança.

Além dessa introdução o trecho está dividido em cinco partes. A primeira traz um breve histórico da introdução da cobrança pelos serviços e as diretrizes internacionais com relação ao que é designado em inglês “affordability”, que pode ser traduzido por capacidade dos usuários pagarem pelos serviços. As diretrizes internacionais estabelecidas pela ONU e OCDE e OMS trazem parâmetros sobre o percentual de renda familiar que pode ser comprometido com o pagamento dos serviços, quanto sobre o volume mínimo a ser fornecido para garantir a saúde dos usuários. A segunda parte traz um panorama do cenário internacional e das alternativas de existentes de tarifas sociais. A seguir é apresentado um panorama dos modelos de tarifas sociais existentes no Brasil. A quarta parte traz uma reflexão sobre o contexto atual de acesso ao saneamento no Brasil, discutindo quem são os sem acesso aos serviços: pobres urbanos, vivendo nas periferias ou em assentamentos precários nas áreas centrais, usuários das áreas rurais e sua capacidade de pagamento de pagamento de tarifas. A parte final traz discussão pra subsidiar a construção modelos possíveis de tarifas sociais e suas perspectivas na promoção do direito humano à água e ao saneamento, com base nos modelos internacionais levantados.

2 - A cobrança pelos serviços de água e esgotamento sanitário: breve histórico e diretrizes internacionais

Na Europa a cobrança pelos serviços de água fornecida nos domicílios começa na segunda metade do século XIX, quando a maioria dos sistemas urbanos de água eram gerenciados por empresas privadas relativamente pequenas que forneciam água para uma parcela restrita da população. A qualidade da água era variável, resultando em um padrão de abastecimento altamente estratificado, com a atuação das empresas visando essencialmente à geração de lucros para seus investidores. Em Paris em 1885, havia menos de 30 % de usuários cadastrados para serviço por volume fixo ou por preço fixo. Em 1894, este tipo de contratação para prestação do serviço de água deixou de ser proposto e, em 1900, os medidores de água eram utilizados em mais 97% das contratações para prestação de serviço de abastecimento. Um dos argumentos empregados era que a água potável provinha agora de fontes remotas, havia um custo de transporte, e não devia por consequência, ser desperdiçada. O pagamento era uma forma de cobrir os custos de investimento e evitar o desperdício. Na Inglaterra a primeira empresa de distribuição autorizada pelo Parlamento em 1698 foi a Statutory Newcastle & Gateshead Water Company, criada por William Yarnold. A rede já existia nesse território: já havia uma empresa de abastecimento de água em Newcastle, de propriedade de Cuthbert Dykes, e outra em Gateshead, administrada pela família Ellison. E o próprio Yarnold já estivera envolvido no suprimento de água de Oxford. Em Londres as primeiras canalizações de abastecimento de água foram instaladas entre 1471 e 1546, graças às empresas privadas (sociedades por ações). No entanto, até o século XIX, o serviço domiciliar era escasso e a maioria dos moradores urbanos dependia de poços públicos e privados. O sistemas se expandiram rapidamente e o pagamento pela água consumida era feito na forma de taxas locais ou sobre um volume estimado, resultando em um preço fixo. Ainda hoje, dois terços das famílias britânicas (e uma proporção ainda maior de irlandeses) não têm medidores, e até pagam pela água através de impostos locais relacionados ao valor de aluguel de suas moradias (*rates*). (BARRAQUÉ, 2011 e 2005)

Nos Estados Unidos, durante a maior parte do século XIX, a maioria dos norte-americanos vivendo em cidades dependiam para seu suprimento de água de superfície, como lagoas e córregos, ou de cisternas de águas pluviais ou poços. Ao longo do século XVIII e início do século XIX são instalados os primeiros sistemas distribuição domiciliar de água nas cidades. Nas cidades de Filadélfia e Nova York os serviços eram fornecidos pelo município, mas na maior parte das cidades os serviços eram fornecidos por empresas privadas. Os governos municipais eram muitas vezes politicamente fracos e preferiam depender do capital privado para prestar serviços públicos. Os acionistas das empresas privadas poderiam obter lucro, mas também assumiram o risco (SALZMAN, 2012). De toda forma os serviços não eram acessíveis à população mais pobre; em Nova York os moradores tinham que pagar os custos das ligações domiciliares.

No século XIX as políticas públicas para acesso dos pobres aos serviços de abastecimento de água se faziam via políticas de habitação social. Na França ainda no século XIX surgem com as primeiras iniciativas habitação operária promovidas pelos próprios donos de fábricas no âmbito de um modelo que associava higienismo a um capitalismo industrial paternalista, baseado em princípios utilitaristas, buscando manter trabalhadores saudáveis e produtivos próximos às unidades de produção. Dois exemplos são o Familiastère de Guise (1859) e Cité Ouvrière Minier (1892), onde os alojamentos coletivos dos operários dispunham de água encanada. Depois de ampliação do número de iniciativas privadas, em 1906, foi aprovada a lei

de criação das "Sociedades Cooperativas da HBM".¹ A lei facilitava as operações de financiamento, permitindo que os municípios atuassem na política de habitação social sob a forma de assistência financeira e autorizando a Caisse des dépôts et consignations a conceder empréstimos diretamente às empresas da HBM. Na Grã Bretanha, partir da década de 1890, as autoridades locais substituíram os filantropos como principais construtores da habitação social. O Conselho do Condado de Londres era o líder, mas outras cidades, particularmente Liverpool e Glasgow, também desenvolveram essas políticas. É importante ressaltar que nesse primeiro período a demanda por habitação social era maior do que a oferta, permanecendo um número expressivo de pobres sem acesso adequado à água, recorrendo à fontes públicas, morando em habitações precárias, a maior parte alugada por proprietários privados, cujas instalações eram coletivas.

A partir das últimas décadas do século XIX Swyngedouw, Kaïka e Castro (2002) identificam um processo de municipalização dos serviços de abastecimento de água promovida principalmente pela preocupação causada pela deterioração das condições ambientais e aumento das exigências de salubridade urbana. Nesta fase, segundo os autores, a rentabilidade com o fornecimento dos serviços é uma preocupação secundária, tendo em vista que se podia contar com subsídios oriundos da receita gerada por impostos públicos (seja no governo local seja no nacional); os sistemas de abastecimento de água se consolidaram aos poucos, expandindo a cobertura doméstica integrada a um sistema de esgotamento sanitário, com disposição final, mesmo que sem tratamento.

Após o final da I Guerra Mundial inicia-se nos países do Norte (considerando aqui os países capitalistas da Europa Ocidental e América do Norte) a estruturação de um modelo de Estado do Bem-Estar Social, que buscava assegurar ao mesmo tempo as condições de reprodução do capital e da força de trabalho, garantindo investimentos e organizando a gestão meios de consumo coletivos, atendendo assim as necessidades de reprodução do capital e da força de trabalho nas cidades. Entre esses meios de consumo coletivos, que se materializavam em redes e serviços urbanos, estavam os sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. Os investimentos dos governos centrais para a melhoria desses serviços se ampliam, tornando-se essenciais para a construção de serviços universais (SWYNGEDOUW, KAÏKA E CASTRO, 2002)

Um projeto de universalização do acesso aos serviços nos países do Norte, com massivos investimentos públicos, se consolida após a Segunda Guerra Mundial junto o Estado do Bem Estar Social. Coing (1992) destaca nesse momento a constituição de quatro processos históricos que estão estreitamente inter-relacionados: o desenvolvimento do consumo coletivo e, portanto, dos meios de consumo coletivo (MCC); a socialização das despesas de investimento e/ou consumo destes MCC; a intervenção do Estado neste campo; e o desenvolvimento de órgãos de gestão pública para estes MCCs.

O tema do acesso aos serviços dos mais pobres e vulneráveis torna-se mais importante no final dos anos 80 e início dos anos 90 quando alguns países europeus, como a Inglaterra, optam pela privatização das empresas públicas. É após esse período, nos anos 1990-2000 o número de contas não pagas e cortes de água devido à incapacidade de pagá-las aumentou significativamente na França (SMETS, 2008), Inglaterra (BAKKER, 2004) como em outros países europeus. Em trabalho de 2002 Fitch e Price (2002) analisam o que foi designado como "water poverty", na Inglaterra e País de Gales definida como incapacidade dos usuários

¹ HBM aluguel moderado

pagarem os custos dos serviços (quando as famílias devem gastar mais de 3% de sua renda com tarifas de água). Um dos aspectos destacados no trabalho é o impacto das diferentes tarifas, em diferentes áreas do território britânico, sobre a renda dos usuários e de como esse fator pode exacerbar a “water poverty”. Na época uma em cada seis famílias gastava mais com água do que o limite estabelecido (3%) e não foi estabelecida nenhuma “tarifa social” para ajudá-los. Ao mesmo tempo, havia um certo consenso de que a ajuda aos usuários mais pobres deveria vir do governo, e não dos consumidores em melhor situação via sistemas de subsídios cruzados.

Os Regulamentos de Grupos Vulneráveis, destinados a ajudar um pequeno grupo de usuários foram, segundo Fitch e Price (2002), completamente ineficazes; o atendimento foi inferior a um por cento dos números de elegíveis. Para as famílias no Reino Unido como um todo, a proporção de gastos familiares com água era de apenas um por cento. Para aqueles com rendimentos mais baixos, essa proporção subia para três por cento; e para as pessoas que estavam em situação realmente precária, a proporção da renda que precisam dedicar à água é o dobro disso, chegando a seis por cento (FITCH e PRICE, 2002). O exemplo do Reino Unido no final do século XX e início do século XXI é emblemático em dois aspectos; (i) como, em contextos de serviços já universalizados, as estratégias dos grupos privados podem comprometer o acesso dos mais pobres à esses serviços (ii) como as políticas regulatórias do Estado, incluindo aí tarifas sociais podem, em contextos de prestação privada serem ineficazes na promoção do acesso universal à água.

Estamos diante de um caso que contraria os princípios do direito humano à água e ao saneamento. Como assinala documento da ONU (HELLER, 2015) o acesso a serviços acessíveis de água e saneamento é essencial para a concretização do direito à água e ao saneamento. Se esses serviços estão disponíveis, mas são muito caros, as pessoas que não conseguem obter água suficiente, são forçadas a recorrer a fontes ou práticas menos dispendiosas mas menos salubres, ou a sacrificar outros direitos fundamentais, como os direitos à alimentação, habitação, saúde. Ainda segundo documento da ONU os custos dos serviços de água e saneamento não deverão ultrapassar 5% do rendimento familiar. Já a OMS indica que são necessários entre 50 a 100 litros de água por pessoa, por dia, para assegurar a satisfação das necessidades mais básicas e a minimização dos problemas de saúde.²

Anteriormente ao estabelecimento do direito humano à água e ao esgotamento pela ONU, abordando a questão da acessibilidade financeira, OCDE já havia abordado o tema da capacidade de pagamento em documento de 2002. Segundo o documento, as famílias muito pobres, que consideram as contas de água muito altas, podiam ser obrigadas a reduzir seu consumo de água a um nível em que suas necessidades básicas não fossem atendidas e, assim, comprometer as externalidades positivas do acesso regular aos serviços, como a saúde pública. Figura no documento a seguinte afirmação “a precificação da água de uma forma que reflita as preocupações ambientais e de eficiência pode, às vezes, ser controversa, sobretudo quando se leva em conta considerações sociais (especialmente a acessibilidade econômica para as famílias de baixa renda)” (OCDE, 2002, p.18). Contudo, o mesmo texto destaca que as abordagens considerando eficiência e equidade social não necessariamente resultam em opções políticas conflitantes. Sob certas condições, os sistemas de precificação de água podem promover eficiência, mantendo ao mesmo tempo a meta da equidade. Uma das abordagens que se estrutura nessa linha é a que definiria uma parte da demanda de água como aquela para atender as “necessidades básicas”, cujo acesso deveria ser garantido para

² https://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_media_brief.pdf

todos (especialmente os de baixa renda); para além dos volumes correspondentes a essa demanda os preços dos serviços de água deveriam refletir os objetivos da política de sustentabilidade econômica e ambiental (OCDE, 2002).

3. Tarifas sociais: modelos internacionais

No mundo vários prestadores de serviços de água e esgotos adotam sistemas tarifários que incluem mecanismos que permitem cobrar diferenciadamente o consumo de usuários pobres, mercedores de proteção no uso desses serviços essenciais. Henri Smets (2004 e 2008) se propõe a fazer uma taxonomia dos diferentes mecanismos voltados para a promoção do acesso aos serviços de populações pobres e vulneráveis, identificando duas formas de ajuda aos usuários de baixa renda ou mais vulneráveis: uma redução das tarifas (ajuda a priori), ou uma ajuda financeira para pagar a tarifa (ajuda a posteriori). Na ajuda, a priori, encontram-se as tarifas sociais.

Os diferentes modelos de ajuda, a priori, podem considerar diferentes características dos usuários, segundo prioridades e necessidades definidas nas políticas públicas de abastecimento de água e esgotamento sanitário de cada país. Essas diferentes características são estabelecidas segundo as especificidades de cada país; podem ser idade (tarifas específicas para determinadas categorias de pensionistas na Austrália, tarifas reduzidas para os pobres de mais de 60 anos, no México), condições de saúde (tarifas específicas para portadores de determinadas doenças, na Inglaterra e na Austrália), tamanho da família (tarifas específicas para famílias numerosas, na Bélgica, no Luxemburgo, na Grécia, em Barcelona, na Espanha), renda (Portugal, Estados Unidos, Austrália, África do Sul, Hungria), características da habitação, como tamanho, localização e valor (Espanha, Inglaterra, Colômbia). (SMETS 2004 e 2008)

Definidas as características dos usuários que serão beneficiados pelas tarifas sociais, passa-se a definição da forma dessas tarifas. Estas podem ser uma redução ou um abatimento sobre elementos da conta, quando essa apresenta uma separação, por exemplo, entre uma parte fixa (o custo da ligação, isto é, da disponibilidade do serviço) e uma parte variável (o consumo realizado). Muitos países, porém, não possuem contas neste formato. Nesses casos, a fórmula mais comum é a redução ou não contabilização de uma primeira faixa de consumo.

Além das tarifas sociais, existem outros mecanismos de ajuda a posteriori, como o modelo adotado no Chile. É importante se deter um pouco mais sobre esse modelo porque ele vem sendo apontado como o “bom modelo” por atores políticos e por atores ligados às empresas privadas de saneamento brasileiras. Para propiciar o atendimento aos usuários de baixa renda, com dificuldades para pagar as tarifas foi estabelecida no Chile a Lei de Subsídio das Tarifas (Lei no 18.778/89). Essa lei estabelece subsídio direto aos serviços para a população de baixa renda, com recursos oriundos do orçamento do governo nacional. O sistema foi introduzido, em função dos problemas oriundos da privatização. Em Santiago, quando os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário passaram a ser geridos por empresas privadas, as tarifas de água aumentaram (90%, em quatro anos). No sentido de fazer cumprir os objetivos de que nenhuma família deveria gastar mais de 5% de sua renda com abastecimento de água e esgoto, o sistema de subsídios foi criado.

Os beneficiários do subsídio são aqueles que moram em domicílios permanentes, que possuem conexão de água encanada, que estão em dia com o pagamento do serviço, mas alocariam 3% ou mais de sua renda média mensal para pagar por uma conta de água padrão

(15 m³ de água, incluindo água, esgoto e tratamento de esgoto). Até 2001, como mencionado o nível da despesa familiar com água e esgoto para ter acesso ao benefício era de 5%; em 2002, isso foi reduzido para 3%, aumentando o número e a intensidade de subsídios necessários.

O programa cobre todo o país, beneficiando usuários atendidos por diferentes operadores regionais. Do total de recursos distribuídos pelo orçamento nacional às municipalidades, não mais que 15% poderão ser destinados a subsídio. Os subsídios são pagos diretamente pelos municípios às empresas prestadoras de serviço. Como no Chile, os serviços são de titularidade municipal mas a prestação de serviços é feita por empresas privadas, diferentes autores mostram que esse mecanismo por um lado, beneficia os pobres, por outro, subsidia, com recursos públicos, a lucratividade das empresas privadas.

No caso do Chile, um problema maior identificado nas análises está relacionado ao fato de que somente a metade dos grupos mais pobres recebia o subsídio. Ao mesmo tempo, famílias nos grupos de alta renda conseguem ter acesso ao subsídio (por exemplo, 7% nos quinto e sexto decis de renda). Um dos problemas do programa é, portanto, a importante taxa de erro de população alvo (DUBREIL, 2006, pp 36). Segundo estudo da OCDE, aproximadamente 77% desse subsídio era destinado à parcela mais pobre da população, enquanto que aproximadamente 23% escapavam, indo beneficiar camadas de média e alta renda (GOMEZ-LOBO 2003, apud, PALANIAPPAN et al., 2006). Outros autores afirmavam que os erros relativos à exclusão de população que deveria ser beneficiada pelo programa é de mais de 50%, nas avaliações mais otimistas. Por outro lado, a porcentagem de pessoas que tem direito aos subsídios é ainda pequena (de 5 a 10 % dos residentes). (MITLIN, 2004, p. 19, DUBREIL, 2006, p. 35).

Examinando a situação dos subsídios no Chile, Gomez-Lobo e Contreras sugerem que os custos administrativos do sistema chileno são elevados. Ele depende da hidrometração e de uma análise da situação econômica em cada domicílio (GOMEZ-LOBO E CONTRERAS , 2000 apud MITILIN, 2004). Para concessão dos subsídios, os usuários de baixa renda são classificados por um critério de pontuação definido pelo Ministério da Planificação, em função de suas características sócio econômicas, da qualidade da habitação, do nível educacional, emprego, etc. A cada ano, o Ministério do Planejamento determina quantos subsídios serão concedidos. Os direitos das famílias beneficiadas têm que ser renovados a cada três anos. Em função da avaliação do Ministério, o subsídio pode ser extinto. Para obter o subsídio o usuário deve comprovar ser de baixa renda e, caso não seja contemplado de imediato, entrar na lista de espera.

Pela Lei, o subsídio pode cobrir de 25 a 85% de uma conta de água e esgoto de um domicílio. Isso quer dizer que, mesmo as famílias mais pobres, que recebem os maiores valores de subsídios, devem pagar um mínimo de 15% da sua conta. O subsídio é referente a um consumo de 15 m³ por mês; o que exceder esse volume é pago pelo usuário. Todo consumo acima desse limite é cobrado pela tarifa plena.

Ao longo dos últimos anos o modelo tarifário chileno foi objeto de novas análises e propostas. Molinos-Senante e Donoso (2015), professores dos departamentos de engenharia hidráulica e economia da Pontifícia Universidade Católica do Chile formulam um modelo de tarifa de água e esgoto que internalize o valor da escassez da água e, ao mesmo tempo, melhore as preocupações sociais, como a equidade e a acessibilidade. O modelo proposto concentra-se no componente variável da tarifa e segue uma estratégia de blocos crescentes. As principais

aspectos do modelo de tarifa proposto pelos autores são resumidos da seguinte forma: (i) o volume máximo de água fornecida que pode ser subsidiada não deve ser uniforme em todo o país e deve depender das características da população em cada região; (ii) deve ser considerado um subsídio cruzado, uma vez que os usuários alta renda, que consomem mais água pagariam pelos usuários que consomem menos, que geralmente são famílias de baixa renda e, portanto, a equidade entre os usuários poderia ser melhorada; (iii) as despesas necessárias para financiar os subsídios a famílias de baixa renda deveriam ser obtidas das contas de água e esgoto e, portanto, o governo central poderia realocar fundos para outras necessidades sociais; (iv) a receita obtida pelas empresas de água não seria afetada; e (v) a introdução de um fator de escassez para estimar o preço unitário da água para o segundo bloco geraria receita extra que deveria ser usada para implementar medidas de conservação de água e alternativas para o aumento de oferta, extremamente necessárias em regiões com escassez de água. Interessante notar que esse modelo proposto adota os subsídios cruzados que são a base da gestão pública pelas Companhias Estaduais de Saneamento no Brasil.

A discussão recente do modelo tarifário chileno também é objeto de análises e críticas fora do âmbito acadêmico, nas associações de usuários. Segundo dados compilados por organizações não governamentais no Chile, e em particular a Organização dos Consumidores (ODECU), a privatização, em sua primeira etapa, gerou diferenças de até 400% para as taxas de água em todo o país, sendo os maiores aumentos na zona central-norte. Uma consequência direta desses aumentos foi a redução do consumo de água de 25m³/mês para 17m³ entre 1999 e 2002, na primeira fase privatização. Segundo Larrain e Schaeffer a redução do consumo não ocorreu por causa da maior eficiência no uso da água, mas porque as famílias não tinham renda suficiente para atender às crescentes taxas de água potável (LARRAIN e SCHAEFFER, 2010; LARRAIN, 2012).

Em trabalho recente Contreras, Gómez-Lobo e Palma (2018) fazem um análise do modelo chileno entre 1998 e 2015. Uma primeira constatação é que no período houve um aumento de renda real da população, uma redução da taxa de pobreza - enquanto em 1998 a taxa oficial de pobreza era de 22%, em 2015 esse número estava próximo de 7% - e mudanças demográficas que têm implicações no consumo de água. O tamanho das famílias diminuiu de 4,69 habitantes em 1998 para 4,02 em 2015. Assim, considerando que a base do modelo chileno é o percentual da renda familiar gasta com serviços de abastecimento de água e esgotamento, deveria haver, com a melhoria da renda, uma diminuição das famílias inscritas no programa, e da necessidade de subsídio.

Em 2004, foi introduzido um programa de bem-estar abrangente denominado "Chile Solidario" (mais tarde substituído por "Seguridades y Oportunidades"). Este programa foi concebido para agregados familiares muito pobres e os beneficiários recebem todos os subsídios do Estado (habitação, água, abono de família, entre outros) mais a assistência de assistentes sociais e psicólogos, para sair da pobreza. Este grupo passou a receber um subsídio de 100% para os primeiros 15m³ de consumo de água. Em 2014, o programa também foi expandido para incluir as famílias de idosos nos dois primeiros quintis de distribuição de renda (40% das famílias mais pobres), independentemente de a conta de água padrão estar acima ou abaixo de 3% da renda mensal. Neste programa, o primeiro segmento são aqueles domicílios com rendimento mensal inferior a duas cestas básicas - que é a definição da linha de pobreza no Chile - e o segundo são domicílios relativamente mais ricos, mas aqueles cuja conta mensal de água ainda é superior a 3% da renda.

O número de subsídios e o valor de cada subsídio por região são determinados anualmente, e a despesa total projetada no programa é incluída no orçamento nacional em cada ano fiscal. O subsídio é inteiramente financiado por receitas fiscais gerais e o regulador da água (responsável pela fixação de tarifas) não está envolvido na determinação dos níveis de subsídios ou nos aspectos operacionais do plano. Assim, existe uma separação completa entre as políticas de bem-estar aplicadas no setor de águas e a regulação econômica do setor. Os subsídios são concedidos a um agregado familiar por um período de três anos (embora os benefícios sejam mensais), após o qual o agregado familiar deve voltar a candidatar-se.

Segundo Contreras, Gómez-Lobo e Palma (2018), ao longo do período – 1998-2015 – houve um aumento das despesas públicas com tarifas sociais, mesmo com o aumento geral renda da população e diminuição da pobreza, acima mencionados. A principal explicação para a expansão do orçamento público dedicado ao programa tem sido o aumento contínuo das tarifas reais de água em todo o país. As tarifas reais aumentaram significativamente, em alguns casos mais do que duplicando durante o período. Os autores afirmam que segundo os prestadores, esse aumento decorreu em grande parte à necessidade de financiar os investimentos e custos operacionais das instalações de tratamento de esgoto que entraram em operação durante a última década para que o Chile atingisse 100% de tratamento de esgoto. Entre 1998 e 2013 para a maioria das famílias pobres, as tarifas de água aumentaram mais rapidamente do que a renda, justificando o aumento no número e valor dos subsídios de água de 34% (CONTRERAS, GÓMEZ-LOBO e PALMA, 2018).

No Chile foi criado Formulário de Proteção Social (FPS) que introduziu uma abordagem de vulnerabilidade socioeconômica para caracterizar as famílias. Entre 2007 e 2016, este foi o instrumento utilizado para identificar, caracterizar e estratificar a população nacional, visando identificar os beneficiários sociais dados pelos diferentes órgãos do governo. O sistema de identificação dos usuários é bastante complexo e caro, mas ele é usado para distribuir todas as transferências estatais, incluindo benefícios educacionais, de saúde e previdência que chegam a vários milhares de milhões de dólares a cada ano. Assim, os custos institucionais do sistema estão espalhados entre muitos programas sociais e os custos incrementais no sistema gerados pelo esquema de subsídio de água relativamente modesto são insignificantes (CONTRERAS, GÓMEZ-LOBO e PALMA, 2018).

A avaliação de Contreras, Gómez-Lobo e Palma (2018), indica que as qualidades e o alcance do esquema de subsídio chileno são moderadas, com um coeficiente de Gini positivo, isto é a possibilidade de redução das desigualdades entre grupos sociais, mas ainda baixo e altos erros de alcance. Uma das explicações possíveis é que o objetivo do esquema de subsídio chileno é manter as contas de água abaixo de 3% das despesas domésticas. Como as tarifas diferem em todo o país, algumas famílias relativamente ricas podem receber o subsídio em algumas localidades onde as tarifas de água são altas, enquanto as famílias mais pobres em áreas de baixa tarifa não conseguem o subsídio. Outra explicação é o fato de os agregados familiares que têm pagamentos em atraso nas suas contas de água não serem elegíveis para o subsídio.

Vale lembrar que no Brasil também existe uma forte variação das tarifas médias residenciais entre prestadores e regiões, o que dificultaria a transposição direta do modelo no país. Segundo dados do SNIS 2017, no que se refere a tarifa média praticada a menor é no estado do Acre (R\$ 2,19/m³), enquanto que a maior ocorre no estado do Rio Grande do Sul (R\$ 6,05/m³). Os estados com maiores valores de tarifas médias, excluindo o Rio Grande do Sul, são: Goiás (R\$ 5,36/m³), Distrito Federal (R\$ 4,75/m³) e Mato Grosso do Sul (R\$ 4,70/m³), todos no Centro-Oeste, e Alagoas (R\$ 4,61/m³), no Nordeste. Não se observa muita

correlação entre as tarifas médias praticadas nos estados e o nível de renda dos consumidores. No Paraná, no Rio Grande do Sul e em São Paulo, por exemplo, as tarifas médias da categoria residencial normal são mais baixas do que em vários estados com renda per capita inferior, como Alagoas, Sergipe, Rondônia, Bahia, Ceará e Tocantins.

Ainda segundo Contreras, Gómez-Lobo e Palma (2018), no modelo chileno as famílias precisam solicitar o subsídio em seu município. Não está claro se todas as famílias merecedoras fazem isso. Se um número significativo de famílias carentes não solicitar o benefício, os subsídios serão destinados a outras famílias menos necessitadas. Os prestadores estão legalmente autorizados a ajudar as famílias a solicitar o subsídio. No entanto, pode ser que as empresas visem mais os não pagadores a reduzir seus riscos comerciais em vez dos domicílios mais necessitados (CONTRERAS, GÓMEZ-LOBO e PALMA, 2018).

Por último vale ainda lembrar que o período do benefício é de três anos. Nesse período o rendimento de um agregado familiar pode melhorar nos anos seguintes após receber o subsídio ou um agregado pode torna-se mais pobre e necessitar da subvenção, mas não existirem mais subsídios adicionais disponíveis no seu município.

Uma outra referência Latino Americana é a Colômbia. A Constituição de 1991 e a Lei de Serviços Públicos 142/94 estabeleceram uma nova estrutura legal e institucional para os serviços de infraestrutura na Colômbia, que modificaram os papéis do Estado e do setor privado. Os serviços de água e saneamento na Colômbia são de responsabilidade municipal. Os governos municipais, responsáveis por garantir a prestação de serviços, têm o poder de tributar os serviços, definir áreas de prestação e questões de planejamento territorial. O governo nacional detém a responsabilidade de supervisionar o desempenho ex-post de todas as concessionárias em todo o país e tem a obrigação intervir na gestão de serviços públicos que apresentem dificuldades financeiras. A Superintendência de Serviços Públicos, órgão do governo nacional, supervisiona o desempenho dos prestadores de serviços públicos e monitora a sua conformidade com os padrões de serviço e de segurança e outros regulamentos emitidos pela Comissão Reguladora de Água e Saneamento (CRA). O CRA define metodologias de estabelecimento de tarifas com base em fórmulas padrão e em planos de investimento apresentados pelos prestadores e define padrões técnicos e de qualidade a serem seguidos pelas concessionárias. A Lei 142/94 (Lei de Serviços Públicos) que abrange todos os setores promoveu a adoção de tarifas na base do *cost recovery* para as concessionárias e estabeleceu limites para a extensão da subsídios cruzados entre os clientes, que é base da estrutura de tarifas sociais. Também forneceu a estrutura institucional sob a qual os setores de serviços públicos operam atualmente.

Com o objetivo de permitir aos usuários de menor renda o pagamento das tarifas, de forma que suas necessidades básicas sejam atendidas, a Lei 142/94 estabeleceu um sistema de estratificação socioeconômica que classifica os usuários em seis (6) estratos com base nas características do local de residência e nas condições ambientais, sendo a primeira (1) a que representa as pessoas mais desfavorecidas do ponto de vista socioeconômico. Os usuários dos extratos de renda superiores (6 e 5), assim como os usuários não residenciais (com exceção de usuários do setor público e entidades sem fins lucrativos dos setores de educação e saúde) estão sujeitos a pagar um fator de contribuição de 20% sobre o custo de suas contas. Tais recursos devem ser utilizados para a concessão de subsídios ao consumo básico dos estratos de menor renda (1, 2 e 3), limitando os referidos subsídios a 50%, 40% e 15% do custo econômico do serviço, determinado pela respectiva comissão reguladora. Em 2003 o subsídio para o nível 1 foi ampliado a 70% (FERNANDEZ, 2004).

Analisando o modelo, Vargas e Heller colocam as duas visões em debate: (i) alguns defendem o sistema como um instrumento de baixo custo que reflete a capacidade econômica das famílias pois, embora não esteja necessariamente ligado à renda auferida das famílias, tem um relacionamento com seus rendimentos acumulados ao longo do tempo; (ii) outros, ao contrário, consideram que o sistema levou à segregação geográfica e sócio espacial, o que dificultou a integração social (VARGAS e HELLER, 2016, p.722)

A Constituição colombiana estabelece o acesso à água potável como um objetivo social do Estado; ela define que o Estado deve criar soluções para necessidades essenciais insatisfeitas e pode conceder subsídios a parcelas da população com pouca renda dentro de certos limites (Vargas e Heller, 2016). Na Colômbia, apesar dos avanços nos últimos anos, os serviços não são universalizados. De acordo com um estudo estatístico feito pelo DANE em 2013 tinha uma taxa de cobertura de abastecimento de água de 89% e de esgotamento sanitário de 76%. Em 2007 relatório do Banco Mundial indicou forte diferença de cobertura entre áreas urbanas e rurais que permaneciam em 2013 (WORLD BANK GROUP, 2016). Em 2005 cerca de 50% da população da Colômbia ainda vivia abaixo da linha da pobreza. A desigualdade no país também é muito alta (mais de 50% do coeficiente de Gini). De acordo com o regulador do serviço público do país, havia 7,6 milhões de pessoas em 2005 que ainda recebiam água imprópria para consumo humano. As pessoas afetadas geralmente viviam em áreas onde o sistema cobria menos de 10 mil moradores (6,7 milhões), contra 4% atendidos por sistemas maiores (0,9 milhão de pessoas) (GOMEZ-LOBO, A e MELÉNDEZ, 2007).

Na Colômbia os dois governos liberais de César Gaviria (1990-1994) e Ernesto Samper (1994-1998) implementaram uma política de abertura econômica e liberalização promovendo a participação do setor privado na prestação dos serviços. Em 2004 havia na Colômbia 125 empresas privadas e 48 empresas públicas mistas de água, incluindo grandes, médias e pequenas empresas. O envolvimento do setor privado no setor de água da Colômbia começou em 1995 em Cartagena, com o apoio do Banco Mundial. Em 1997 como parte do programa de modernização das empresas (PME, Programa de Modernização Empresarial), foram estabelecidas 19 PPPs no setor de água e saneamento. Os exemplos mais importantes são em Cartagena, Barranquilla, Santa Marta, Tunja, Montería, Palmira, Girardot e Riohacha. Documento do Banco Mundial indica que as tarifas tiveram, a partir de 1996, importantes aumentos que explicam, em parte, uma redução do consumo muito superior ao esperado.

O nível de consumo básico definido em 1993 pela Comisión de Regulación de Agua foi definido em 20 m³/habitação/mês. Os subsídios cruzados são internos para cada prestador. Quando os montantes arrecadados dos usuários não são suficientes para financiar totalmente o esquema de subsídios - o que é sempre o caso - o déficit é financiado pelo governo nacional, governos locais e/ou contas especiais, chamados fundos de solidariedade e redistribuição de renda. Estes fundos são contas geridas pelas autoridades nacionais para distribuir excedentes de sobretaxa em todas as regiões. No entanto, na prática, os excedentes gerados em certas regiões raramente são transferidos para esses fundos e os déficits são financiados inteiramente pelos governos nacional ou locais.

Como indicam Vargas e Heller (2016) existem disfunções no sistema de subsídios. Por exemplo, em 2005, já era possível perceber um desequilíbrio no modelo de subsídios e contribuições, uma vez que mais recursos foram concedidos aos estratos 1, 2 e 3 do que os coletados nos estratos 5 e 6 e nos setores comercial e industrial. De fato, quase 80% das contribuições vieram de usuários comerciais e industriais. A estrutura socioeconômica

existente não produziu, portanto, contribuições suficientes para cobrir a totalidade dos subsídios, daí o recurso importante aos fundos dos governos locais e nacional. Além disso, assim como no Chile, existem erros na definição de quem efetivamente precisa dos subsídios, beneficiando grupos de estratos médios mais dos que os mais pobres.

Analisando o impacto da participação privada nas tarifas Gómez-Lobo e Meléndez (2007) mostram que parece haver um aumento das contas de água quando a amostra completa de domicílios é usada. No entanto, quando a amostra é restrita a famílias pobres, esse efeito desaparece. O que esses resultados indicam é que a PSP (participação privada) pode estar associada a um aumento nas tarifas, mas isso não parece afetar as famílias mais pobres, presumivelmente porque o esquema de subsídios neutralizaria o efeito do aumento das tarifas

Em 2019 a Corte Constitucional, ao fazer a interpretação da Nova Lei de Abastecimento de Água, determinou que os administradores do serviço têm o dever de fornecer o mínimo de 50 litros diários de água potável por pessoa. A decisão tem como base o artigo 13 da Constituição Colombiana que obriga o Estado a proteger pessoas que encontrem-se em situação de carência manifesta. Isso porque, mesmo com o sistema de subsídios, famílias pobres mais numerosas não recebiam água suficiente para suas necessidades, em função de um cálculo de tarifas e benefícios baseado em blocos crescentes. Anteriormente, o conceito de mínimo essencial já havia sido reconhecido pela Corte Constitucional através do inciso T-426/92, que estabelecia um direito a um volume não identificado, entendido como garantia de condições materiais mínimas para viver uma vida decente.

Essas decisões decorrem da aplicação da Constituição e ensejaram o estabelecimento de quantidade mínima essencial de água gratuita para as famílias em condições de pobreza, convergindo com o quadro para legal internacional referente ao direito humano à água e ao saneamento. Como mostram Vargas e Heller (2016), Medellín foi o município pioneiro no estabelecimento desse direito. Em 2009, essa provisão foi incorporada a um programa já existente, denominado Medellín Solidaria, que visa melhorar as condições das famílias que vivem em situação de extrema pobreza. Bogotá também adotou o sistema, mas diferentemente de Medellín ele é mais restrito em termos de benefícios: não havia um cadastro anterior como o do Medellín Solidaria, sendo usado o sistema existente de subsídios e beneficiados os estratos 1 e 2; os volumes disponibilizados em Bogotá são inferiores aos de Medellín (50 L/pessoa/dia, sendo o cálculo feito por domicílio, considerando 4 pessoas por domicílio em Bogotá, e 83 L/pessoa/dia em Medellín); em Bogotá o benefício refere-se somente aos serviços de abastecimento de água, em Medellín à água e esgotamento. Contudo o número de beneficiários em Bogotá (38% de beneficiados entre 2012 e 2014) é superior ao de Medellín (4% de beneficiados entre 2012 e 2014) (VARGAS e HELLER, 2016, p 726).

A ajuda a posteriori também pode considerar diferentes características dos usuários, segundo prioridades e necessidades definidas nas políticas públicas de cada país. Existem também vários modelos de ajuda: reembolso de uma parte ou da totalidade da tarifa paga ao prestador de serviço. Ainda nessa categoria, encontram-se os programas de reembolso progressivo de dívidas dos usuários, ou mesmo anistia das mesmas, colocados em prática em alguns países.

Na Inglaterra, onde, como visto anteriormente, a prestação é feita por empresas privadas, o regulador (OFWAT) estabeleceu regras do que é designado *affordability* (capacidade de pagamento). Isso porque em m 2009/10, 23,6% dos agregados familiares que pagavam pela água na Inglaterra e no País de Gales gastavam mais de 3% do seu rendimento em água e esgotos e 11,5% gastavam mais de 5% do seu rendimento.

No relatório de 2015 sobre dívida e acessibilidade financeira, foram usados os seguintes termos para descrever a escala do problema: (i) a proporção de usuários que gastam mais de 3% e 5% de sua renda familiar (após os custos de moradia) na água; (ii) a porcentagem de clientes que não acreditam que sua conta de água é acessível (usando os dados de pesquisa do cliente do Consumer Council for Water CCWater). O OFWAT impôs então um sistema onde as empresas de água devem atender os que não conseguem pagar as tarifas através de uma redução do valor das contas denominado “*water sure*”; é estabelecido um limite ao valor da conta de água e esgoto das famílias (a partir de um valor médio). O “*water sure*” deve ser adotado pelas diferentes empresas privadas que atuam na provisão dos serviços. Para ter direito ao benefício os usuários devem ter hidrômetro; receber benefícios de bem-estar social; receber auxílios sociais referentes a três ou mais crianças com menos de 19 anos, ou ter alguém que viva na propriedade com uma condição médica que exija alto uso de água.

Todavia, o sistema tem alcance limitado. Segundo relatórios do Consumer Council for Water (CCWater),³ o representante independente dos consumidores de água para uso doméstico e empresarial na Inglaterra e no País de Gales, de 2018, o sistema “*water sure*” é insuficiente: só tem capacidade para apoiar cerca de um quarto dos quase 3 milhões de agregados familiares que afirmam não ter condições de pagar as tarifas. Na Inglaterra e no País de Gales a conta média de água e esgoto doméstico é de 4,19 euros o m³, mas há muita diferença de uma empresa de água para outra devido diversidade de custos locais. A tarifa social (“*water sure*”) corresponde a um desconto na conta que pode reduzir o valor pela metade e não tem relação com o volume consumido. O OFWAT divulgou em 2017 um documento denominado “*The guaranteed standards scheme GSS summary of standards and conditions*”⁴, que traz as normas a serem seguidas pelos prestadores. Além disso o corte da água por não pagamento é proibido por lei em residências, hospitais e escolas. As empresas são obrigadas a propor esquemas de renegociação das dívidas dos usuários sem corte da água.

Contudo, existe um problema de comunicação e apenas 5% dos clientes em toda a Inglaterra e País de Gales estão cientes do esquema de tarifa social da empresa que lhes presta o serviços. Segundo o relatório do CC Water 27% dos entrevistados tem poucas probabilidades de procurar a empresa caso estejam preocupados com pagamento da conta. O relatório recente, de 2018, *Vulnerability in the water*⁵ sector do CCWater destacou exemplos de boas práticas dos prestadores, em resposta as principais recomendações do “Relatório de Revisão de Esquemas de Assistência Especial” publicado pelo CCWater em novembro de 2016, mas também demandou que as empresas fizessem mais para inovar no sentido de proteger os consumidores em circunstâncias vulneráveis. O relatório demandava o suporte necessário, no momento necessário aos usuários mais vulneráveis.

Na França é o município que define o preço da água por deliberação do *Conseil Municipal* (Câmara de Vereadores). Esse é o caso mesmo quando existe delegação da prestação desse serviço a uma empresa privada. Nesse caso, o papel do *Conseil Municipal* pode variar. Às vezes, ele limita-se a validar ou invalidar as taxas propostas pela empresa prestadora. Às vezes, o município é mais ativo e frequentemente estabelece emendas ao contrato com a empresa prestadora. Na maioria das vezes, o preço da água por metro cúbico é idêntico para a mesma categoria de usuários, independentemente do volume consumido. Mas desde 2010, o

³ Disponíveis em <https://www.ccwater.org.uk/>

⁴ <https://www.ofwat.gov.uk/wp-content/uploads/2017/03/The-guaranteed-standards-scheme-GSS-summary-of-standards-and-conditions.pdf>

⁵ <https://www.ccwater.org.uk/wp-content/uploads/2018/10/Vulnerability-in-the-water-sector.pdf>

município também pode optar por praticar um preço progressivo, por volume consumido, para desencorajar o desperdício e tornar acessíveis os primeiros metros cúbicos essenciais para alimentação e higiene. A maior parte dos imóveis multifamiliares possuem hidrômetros coletivos. Somente a partir de 2000 uma lei passa a obrigar a instalação de hidrômetros individualizados nos imóveis novos. Frequentemente o pagamento é feito em duas parcelas anuais. Caso o usuário não tenha condições de pagar a tarifa ele deve recorrer ao FSL Fonds de solidarité pour le logement (fundo de solidariedade habitacional), que é administrado pelo departamento⁶. A água continuará a ser fornecida se a conta for referente à residência principal. No FSL o problema será examinado por uma comissão que reúne representantes das partes interessadas (prestador, município, Estado) e organizações sociais; ela examina as demandas submetidas a ela e que foram instruídos por um serviço social. Como resultado desta revisão, ela decide (ou não) fornecer assistência ao usuário para o pagamento de sua dívida.

Como o sistema dos FSL funcionava relativamente bem, na França a discussão das tarifas sociais é recente. A partir de 2016 cinquenta municípios se comprometeram a testar a tarifa social da água, cumprindo o direito fundamental de acesso à água potável. A experiência assumiu dois modelos de ajuda aos que não tem condições de pagar as tarifas: (i) ajuda preventiva pagando, por exemplo, um cheque de água para reduzir o valor de suas contas de água; (ii) uma tarifa progressiva de água, incluindo uma 1ª parcela de consumo gratuita modulada de acordo com a renda do usuário e número de pessoas no domicílio. Como os serviços são municipais, o município decide aplicar esta tarifa social conforme julgar adequado após deliberação do *Conseil Municipal* (Câmara de Vereadores). Além disso, a Lei Brottes de 2013 proibiu o corte de água no caso de contas não pagas (artigo L115-3 do Código de Ação Social e Famílias). De acordo com essa lei, que está em vigor desde o final de fevereiro de 2014, os prestadores não podem cortar o fornecimento de água para uma residência quando um usuário deixa de pagar sua conta.

Em Portugal, análises realizadas com dados de 2007 mostram que não existia um grande problema de acessibilidade financeira aos serviços. No nível municipal, o preço de 10 m³ dos serviços de água e saneamento representa 0,39% da renda média domiciliar da água e 0,17% para coleta e tratamento de efluentes, com um máximo de 0,99% para água e 0,81% para águas residuais nos municípios onde os serviços eram mais caros. No entanto, o ERSAR recomendava a implementação de tarifas sociais em cada município. Isto consistiria em isentar as pessoas da parte fixa da tarifa e aplicar a taxa reduzida do primeiro bloco (0m³-5m³) ao segundo bloco (5m³-15m³). A ERSAR também propunha que os municípios aplicassem descontos a famílias numerosas para compensar o custo dos blocos em crescimento (Commission Économique pour L'Europe; Organization Mondiale de la Santé des Nations Unies, Bureau Regional de l'Europe).

Vale lembrar ainda que em alguns países não existem tarifas sociais; todos os problemas relacionados ao pagamento das contas pelos mais pobres são resolvidos pelo sistema de assistência social, como é na França pelo FSL, sem que seja necessária a criação de mecanismos especiais para viabilizar o acesso aos serviços (Noruega, Suécia Dinamarca e Alemanha, Polônia, encontram-se nesse caso). Destaca-se que na Alemanha existe a possibilidade de subsídios cruzados entre serviços administrados pelo mesmo *Stadwerke*, empresas públicas municipais multiserviços onde o município é o acionista majoritário, gerenciando água, esgotos, gás, energia e resíduos sólidos. A combinação de vários serviços

⁶ A França é dividida em Regiões, Departamentos e Comunas (municípios). Existem 95 departamentos (93 na França metropolitana e dois no exterior fora do território europeu

pode ajudar a reduzir custos, facilitar a gestão de liquidez e financiamento de investimentos e criar sinergias no desenvolvimento ou renovação urbana. Mas não existe um modelo de tarifa social, entendendo que cabe aos órgãos de assistência social organizados no nível nacional garantir que todos tenham acesso aos serviços.

Na Itália, uma lei de 2016 prevê que as pessoas pobres devem ter acesso à água necessária para as suas necessidades básicas sendo garantido a 50 l/d por pessoa carente (Bonus H2O). O órgão regulador nacional Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambienti – ARERA (autoridade reguladora para eletricidade, gás e sistema de água) estabelece esse volume, com referência à quantidade vital mínima referida a faixa anual de consumo subsidiado para os usuários residentes domésticos. A estrutura de subvenção cruzada para subsidiar esse volume é determinada pela ARERA mas implementada pelos municípios. A ARERA também disciplina o que são consideradas as condições de privação econômica e social que permitem ao usuário/unidade familiar acessar o bônus baseado em dados estatísticos do ISEE. O ISEE, é indicador da situação econômica equivalente, sendo uma ferramenta que permite medir a condição econômica das famílias na República Italiana. É um indicador que leva em conta a renda, os ativos (títulos e imóveis) e as características de uma unidade familiar (em termos de número de habitantes e tipo). O fornecimento deste volume mínimo não pode ser suspenso em caso de atraso de pagamentos.

Relatório recente da EurEau sobre corte da água, que fere o direito humano, mostra a situação entre os membros da Comissão Europeia. As taxas de desconexão estão variando entre 0,1% e 2%, geralmente são inferiores a 1% do total de conexões (o que inclui segundas residências, lojas e indústrias) por ano. As taxas mais altas são geralmente devido a várias desconexões para o mesmo cliente. Antes acontecer a desconexão, o processo é longo e pode levar vários meses e diferentes cartas / chamadas / visitas pelos prestadores são necessárias. As desconexões ocorrem também com base em uma decisão de justiça. As empresas tentam evitar o uso de desconexões, já que elas têm que arcar com os custos associados a elas. Em alguns Estados-Membros, as empresas prestadoras de serviços preferem limitar o volume (por ex. 20 litros/pessoa/por dia) ou instalar medidores de água pré-pagos em vez de desconexões. Na Hungria e na Suíça, a redução de fluxo é a única opção permitida. (EUREAU, 2016)

Nos Estados Unidos 89% da população é atendida por um prestador público. Eles são de propriedade de uma cidade ou de um *county* (município) mas têm personalidade jurídica, administração e finanças separadas. Exemplos disso são a Autoridade de Água e Esgoto do Distrito de Columbia, o Departamento de Água e Energia de Los Angeles e a Denver Water. Em Nova York a responsabilidade pelo abastecimento de água da cidade é compartilhada entre três instituições públicas: o Departamento de Proteção Ambiental de Nova York ("DEP"), que opera e mantém o sistema e é responsável pelo planejamento de investimentos; a Autoridade Municipal de Finanças da Água de Nova York ("NYW"), que trata do financiamento para garantir os custos do sistema; e o Water Board, que define taxas e coleta pagamentos dos usuários.

Em alguns casos, os serviços públicos abrangem várias jurisdições. Um exemplo é a Comissão Sanitária Suburbana de Washington, que abrange dois condados em Maryland. As cooperativas de serviços públicos são também um importante fornecedor de serviços de água, especialmente em pequenas cidades e áreas rurais. As empresas privadas são minoritárias, fornecem água para 11% da população. A maioria dessas empresas são de capital norte-americano e relativamente pequenas.

Apesar dos serviços estarem universalizados, muitos usuários pobres tem dificuldade de pagar as tarifas. Assim, a exclusão do acesso pode se dar pela incapacidade de pagamento. Os Estados Unidos não incluem a acessibilidade econômica de água, saneamento e outros serviços básicos para os consumidores de renda mais baixa em suas leis ou regulamentos. Para tratar essa questão foi criada nos EUA a National Coalition for Legislation on Affordable Water (NCLAWater). Trata-se de uma coalizão de organizações nacionais, estaduais e locais, instituições religiosas, organizações jurídicas, sindicatos e outros que trabalham para conquistar a aprovação da legislação nacional e da legislação estadual sobre acesso seguro e acessível à água potável e ao saneamento, seguindo os princípios do direito humano à águas e ao saneamento. O projeto de Lei de Acessibilidade dos Serviços de Água e Saneamento foi elaborada por Roger Colton, advogado/economista especializado em taxas, políticas e financiamento de serviços públicos. O projeto está em consulta com as comunidades afetadas e grupos de defesa de direitos dos cidadãos.

De fato, como assinala estudo produzido por Jones e Moulton, a ausência de um marco legal referente ao direito humano à água segura e acessível contradiz os regulamentos dos EUA que afirmam o valor da justiça ambiental. A EPA, United States Environmental Protection Agency, define justiça ambiental como “o tratamento justo e o envolvimento significativo de todas as pessoas, independentemente de raça, cor, nacionalidade ou renda em relação ao desenvolvimento, implementação e cumprimento de leis, regulamentos e políticas ambientais”. Contudo, a EPA usa “renda mediana” para determinar a acessibilidade e não se o custo dos serviços é realmente acessível para as famílias de baixa renda. Os cálculos gerais de renda mediana também ocultam diferenças significativas na renda real entre raça, etnia e gênero, que têm suas raízes na discriminação histórica e persistem até hoje e que são temas da justiça ambiental. Isto é particularmente verdadeiro em cidades onde o quintil mais baixo e mais alto tem rendimentos que se desviam da mediana da nação como um todo (JONES e MOULTONS, 2016).

Em Atlanta, 25% das pessoas (ou 114.000 pessoas) vivem na pobreza e uma conta anual de serviços de água de US \$ 3.912 consome pelo menos 16% da renda de uma família similar. Em Baltimore, 24% da população vive na pobreza e a conta média de água de US \$ 1.896 consumiria 8% da renda de uma família de quatro pessoas vivendo na linha da pobreza. Em Detroit, um total de 40% dos moradores vivem na pobreza (272.000 pessoas) e as famílias de quatro pessoas que vivem na linha da pobreza teriam que pagar pelo menos 7% de sua renda para pagar sua conta anual média de 1.668 dólares. Existe, efetivamente, uma grande variação nas tarifas entre diferentes cidades, em função dos custos de disponibilização dos serviços que envolvem abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos e das águas de chuva.

Em função do modelo federativo norte-americano existe uma grande variedade de normativas segundo os diferentes estados da federação com relação ao tema da *affordability*. Em 2012, a Califórnia se tornou o primeiro estado dos Estados Unidos a aprovar uma lei estabelecendo o direito humano à água. Para apoiar esse marco regulatório, vários estudos examinaram a acessibilidade da água no estado, encontrando custos problemáticos para as famílias de baixa renda. O Instituto de Políticas Públicas da Califórnia realizou um estudo por condado que estima que quase 13% dos californianos têm contas de água que excedem 2% de sua renda. Na Califórnia existe uma Lei de Assistência à Baixa Renda que foi aprovada e assinada pelo governador em 9 de outubro de 2015, que estipulava que até 1º de janeiro de 2018, o Conselho Estadual de Controle de Recursos Hídricos deveria "desenvolver um plano para o financiamento e implementação de programa de assistência para o pagamento das tarifas de água”.

A análise do site do California Water Boards mostra que uma versão preliminar do plano encontra-se em debate. Constatou-se que apenas 46% da população da Califórnia é atendida por serviços públicos de água que oferecem algum um programa de assistência para o pagamento das tarifas, e que muitos desses programas têm baixos níveis de inscritos e são limitados. Como resultado, menos de 20% da população de baixa renda do estado atualmente se beneficia de um programa de assistência de baixa renda. Uma razão para a limitação nas ofertas de programas é que os sistemas de água de propriedade pública e cooperativos são limitados pela Proposição 2185 no uso do que é arrecadado com as tarifas de água e outras cobranças. O financiamento da assistência à população de baixa taxa de renda não pode vir das tarifas. Usando como referência a linha de pobreza estabelecida no nível federal, verifica-se que, para muitos prestadores, mais de 50% de seus usuários seriam elegíveis para assistência. Para operar um programa de assistência à baixa renda, interno aos serviços, esses prestadores provavelmente teriam de impor custos ou encargos sobre os agregados familiares com rendimentos mais elevados. Na realidade essa é a base do modelo colombiano, mas não é factível em um país de tradição liberal individualista como os EUA.

Porque o desenvolvimento de um programa abrangente de assistência de baixa renda baseado em subsídios dentro do sistema é pouco factível, o California Water Boards prevê um programa estadual, com benefícios distribuídos por meio de outras formas, como créditos de contas de serviços públicos, créditos fiscais ou benefícios monetários diretos. O Boards recomenda o recurso a fontes progressivas de receita (ou seja, impostos ou taxas) para não sobrecarregar os usuários que este programa procura servir. Por exemplo, impostos sobre renda pessoal e comercial proporcionariam receitas progressivas, enquanto as taxas sobre a água engarrafada ou álcool teriam um nexos com a água e também poderiam ser a base dos subsídios.

No estado de Massachussets o prestador não pode cortar ou recusar-se a restabelecer os serviços de água àqueles que estão gravemente doentes ou com dificuldades financeiras, à famílias com um bebê, ou durante os meses de inverno. Na região metropolitana de Boston os serviços são públicos. A Metropolitan Water Resources Authority (Autoridade Metropolitana de Recursos Hídricos (que assumiu o sistema de abastecimento de água da área metropolitana em 1984) atende a cerca de 2,5 milhões de usuários em 46 cidades e vilarejos. Em Boston, em 2015, a prefeitura estabeleceu um programa de desconto para pessoas idosas de baixa renda e portadores de necessidades especiais; os proprietários de casas de baixa renda com 65 anos ou mais, ou com deficiência total têm direito a um desconto de 30%, mas apenas na conta de água (não na parte de esgoto ou referente ao manejo de águas pluviais que também compõem a conta). No entanto, apenas os proprietários são elegíveis para o programa, no entanto, deixando os locatários em risco (JONES e MOULTON, 2016).

Em Michigan existe um conjunto de leis referentes ao Direito Humano à Água, sendo esta a legislação mais abrangente sobre água dos Estados Unidos, incluindo: (i) um programa dentro do Departamento de Saúde e Serviços Humanos (DHHS), assegurando que as contas de água sejam baseadas na renda familiar; (ii) protege do corte de água determinadas categorias de usuários (idosos de baixa renda, famílias com crianças pequenas, mulheres grávidas e pessoas com necessidades especiais).

Existem ainda os países onde existe rede de distribuição e os serviços são fornecidos gratuitamente como a Irlanda e o Canadá. Na Irlanda os serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário são regidos, principalmente, pelos Atos de Serviços de Água de 2007 a 2014 e regulados pela Comissão de Regulação Energética. Até 2015, a

legislação pertinente previa a prestação de serviços públicos de água e esgoto pelas autoridades locais para uso doméstico, financiados indiretamente por meio de impostos arrecadados pelo governo nacional; os serviços para uso não doméstico deveriam ser financiados por meio de taxas estabelecidas pelas autoridades locais. Não havia conta, nem hidrômetro. Uma particularidade da Irlanda é a existência de estruturas coletivas chamadas Group Water Schemes. O número de associados varia de 2 a 1.500 famílias que se juntam para fornecer seu próprio suprimento comum de água. Na maioria dos casos, eles atendem principalmente aos usuários domésticos e agricultores. O grupo elege curadores designados para agir em nome de seus membros em todas as negociações com a autoridade local. Geralmente, os Group Water Schemes são estabelecidos em áreas onde o governo local não pretende instalar um sistema de abastecimento de água nem no médio, nem no longo prazo. Os Group Water Schemes podem obter a água para seu sistema comum de abastecimento das redes públicas, caso possível, ou de uma fonte privada, como poços ou lagos. Os membros do Group Water Schemes pagam pela água, sendo que as autoridades locais fornecem subsídios para cada casa associada. Esse subsídio corresponde a um volume básico gratuito, que é suficientemente elevado para garantir a satisfação das necessidades dos usuários. Se os membros de um Group Water Scheme decidem repassar o funcionamento do sistema para o governo local, eles devem assinar um termo de renúncia para permitir que o pessoal dos serviços públicos municipais assumam a manutenção das redes. No entanto, se o Group Water Scheme (GWS) permanece autônomo, pode obter assistência técnica e apoio financeiro do governo local para as obras de renovação que forem necessárias. Segundo Barraqué et al (2011), os GWS, oferecem preços em média, 35% abaixo do serviço público, o que faz com que a opção de repasse ao governo local não seja interessante.

Na Irlanda, dentro de uma política imposta pela União Europeia, uma lei de 2015 previu a instalação de uma empresa nacional de serviços públicos, a Irish Water Company, que seria responsável pela prestação de serviços públicos de água e esgoto, sendo que esses seriam financiados por meio de cobrança direta de tarifas. A nova empresa foi criada como subsidiária de uma empresa semi-estatal existente, Bord Gáis (Ervia). A empresa recém-criada contratou funcionários das autoridades locais existentes, assim como as infraestruturas existentes. A transição entre o modelo anterior e o novo modelo, hoje em vigor, e certos aspectos da operação da nova empresa, notadamente o fato de não ser uma empresa pública, causaram inúmeras controvérsias, sendo a causa de diferentes manifestações públicas e protestos nas ruas de Dublin de outras cidades irlandesas, articuladas pelo movimento Right2Water. O caso irlandês mostra as dificuldades de modificar uma cultura de serviço público instalada, e o descompasso entre as propostas do governo e os anseios dos usuários. Esses entendiam que se devia pagar pela água, mas que esse pagamento poderia ser feito pelos impostos locais, assim como outros serviços públicos como escolas e hospitais. Para eles o pagamento exclusivo da água por medidores individuais era uma mercantilização inaceitável.

Na África os estudos sobre os modelos de tarifas sociais mostram que a possibilidade de que os mesmos promovam o acesso dos pobres é bastante discutível. Trabalho publicado em 2009, envolvendo várias entidades de cooperação internacional, incluindo o Banco Mundial, mostra que as prestadoras de serviços africanas operam em um ambiente de alto custo. Esses altos custos, combinados com a obrigação de cobrir, pelo menos parcialmente, os custos de operação e manutenção, tornam as tarifas mais altas na África do que em outras regiões do mundo (BANERJEE et al, 2009).

O modelo tarifário de blocos crescentes é a estrutura mais comum na África. A maioria dos prestadores de serviços africanos consegue obter a recuperação de custos nas tarifas mais altas, mas não nas tarifas de primeiro bloco, que são projetadas para fornecer água a preços acessíveis, com os menores volumes, aos mais pobres. Segundo Banerjee et. al (2009) os objetivos de equidade da estrutura tarifária não são atingidos em muitos países. O preço efetivo pago pelos consumidores de baixo volume de água geralmente é maior do que o pago pelos consumidores médios ou de alto volume. O subsídio ao bloco mais baixo de consumo nas atuais estruturas tarifárias não é recebido exclusivamente pelos pobres, porque muitos consumidores que não são pobres não excedem o limite desse bloco de consumo. Ao mesmo tempo, a tarifa mínima de consumo é muitas vezes muito onerosa para os clientes mais pobres. Muitas famílias pobres (e em alguns países, a maioria das famílias é de pobres) não estão sequer conectadas à rede de água encanada; os subsídios ao consumo não chegam até elas, exceto indiretamente, através de pontos de distribuição públicos

Observando o caso da África do Sul, que se tornou emblemático com a crise de água de 2018, devido a uma diminuição muito forte do volume das reservas de água, verifica-se que a Constituição contém uma parte muito extensa de direitos sócio econômicos, sendo que os direitos à alimentação e à água estão incluídos; é estipulado que o Estado deve "tomar medidas razoáveis, dentro dos limites de seus recursos disponíveis, para satisfazer estes direitos fundamentais". Além disso, a Lei da Água de 1997 (Capítulo 4, Seção 3c) deixa muito claro que é proibido privar de água de uma pessoa que tenha se mostrado indigente. Este direito à água limita, em parte, a possibilidade de corte dos serviços de água daqueles considerados indigentes.

Foi estabelecida uma Política Municipal para Indigentes da África do Sul, uma iniciativa para fornecer serviços básicos essenciais para os indigentes (ou seja, aquelas famílias que não podem pagar ou acessar serviços básicos) dentro do programa de serviços básicos gratuitos (BURGER e JANSEN, 2014). No entanto, o volume gratuito fornecido inicialmente era muito baixo (em 1997 em Durban, 6 m³ por domicílio, em outra cidade, Volksrust, 9 m³) mas justificativa era a escassez de água no país. Mais tarde, no início dos anos 2000 esse volume gratuito foi estendido a todos os domicílios do país, na quantidade de 6m³.

Segundo Vircoulon (2003) esse modelo foi relativamente bem sucedido no meio urbano mas não garantiu o direito à água aos mais pobres do meio rural, que não tinham acesso aos serviços. Atualmente, esta política pública exige que os municípios ofereçam pelo menos 25 l por pessoa por dia de água gratuita para as necessidades básicas dentro de um raio de 200 m de casa (Rodina, 2016). Os provedores de água têm poder de decisão sobre o projeto e sobre a implementação de uma estrutura de blocos crescentes para financiar o fornecimento de água gratuita (isto é, eles podem determinar o tamanho e os números de cada bloco, bem como os preços marginais). Há também a possibilidade de créditos ou subsídios direcionados (que exigem uma identificação precisa dos domicílios indigentes). Em Cape Town o modelo de tarifas progressivas mantém o volume gratuito de 6m³ e uma tarifa subsidiada para famílias consideradas indigentes, dentro de uma faixa de até 10,5m³. Contudo, como mostra Rodina (2016), analisando o caso de Khayelitsha, um assentamento de população negra pobre, é necessário questionar em que medida esse acesso extremamente limitado aos serviços básicos, bastante que é usado para promover o direito humano à água, é capaz de promovê-lo efetivamente na África do Sul. A autora destaca que na África do Sul existem 2.700 assentamentos informais, muitas casas, como em Khayelitsha, não tem banheiros nem água encanada, contando apenas com as bicas públicas.

4. Tarifas sociais no Brasil: o marco legal e os modelos existentes

A Lei no 11.445, no seu art. 29, estabelece que os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada, sempre que possível, mediante remuneração pela cobrança dos serviços:

- I. de abastecimento de água e esgotamento sanitário: preferencialmente na forma de tarifas e outros preços públicos, que poderão ser estabelecidos para cada um dos serviços ou para ambos, conjuntamente;
- II. de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: taxas ou tarifas e outros preços públicos, em conformidade com o regime de prestação do serviço ou de suas atividades;
- III. de drenagem e manejo de águas pluviais: na forma de tributos, inclusive taxas, em conformidade com o regime de prestação do serviço ou de suas atividades.

A instituição das tarifas, preços públicos e taxas para os serviços de saneamento básico observará as seguintes diretrizes:

- I. prioridade para atendimento das funções essenciais relacionadas à saúde pública;
- II. ampliação do acesso dos cidadãos e localidades de baixa renda aos serviços;
- III. geração dos recursos necessários para realização dos investimentos, objetivando o cumprimento das metas e objetivos do serviço;
- IV. inibição do consumo supérfluo e do desperdício de recursos;
- V. recuperação dos custos incorridos na prestação dos serviços, em regime de eficiência;
- VI. remuneração adequada do capital investido pelos prestadores dos serviços;
- VII. estímulo ao uso de tecnologias modernas e eficientes, compatíveis com os níveis exigidos de qualidade, continuidade e segurança na prestação dos serviços;
- VIII. incentivo à eficiência dos prestadores dos serviços.

No art. 30, sobre a estrutura de remuneração e cobrança dos serviços públicos de saneamento básico, poderá levar em consideração os seguintes fatores:

- I. categorias de usuários, distribuídas por faixas ou quantidades crescentes de utilização ou de consumo;
- II. padrões de uso ou de qualidade requeridos;
- III. quantidade mínima de consumo ou de utilização do serviço, visando a garantia de objetivos sociais, como a preservação da saúde pública, o adequado atendimento dos usuários de menor renda e a proteção do meio ambiente;
- IV. custo mínimo necessário para disponibilidade dos serviços, em quantidade e qualidade adequadas;
- V. ciclos significativos de aumento da demanda dos serviços, em períodos distintos;
- VI. capacidade de pagamento dos consumidores.

A Lei indica ainda que poderão ser adotados subsídios tarifários e não tarifários para os usuários e localidades que não tenham capacidade de pagamento, ou escala econômica suficiente para cobrir o custo integral dos serviços (§ 2º, art. 29). O art. 31 refere-se aos subsídios necessários ao atendimento de usuários e localidades de baixa renda, estabelecendo que esses subsídios dependerão das características dos beneficiários e da origem dos recursos:

- I. diretos, quando destinados a usuários determinados, ou indiretos, quando destinados ao prestador dos serviços;

- II. tarifários, quando integrarem a estrutura tarifária, ou fiscais, quando decorrerem da alocação de recursos orçamentários, inclusive por meio de subvenções;
- III. internos a cada titular ou entre localidades, nas hipóteses de gestão associada e de prestação regional.

A partir do exposto, pode-se extrair dois aspectos fundamentais da Lei no 11.445/2007, referentes aos sistemas tarifários: (i) as tarifas devem cobrir, não somente os custos de exploração e manutenção dos serviços, mas também as inversões necessárias para o desenvolvimento dos sistemas e para a substituição das infraestruturas obsoletas (assim como a justa remuneração da empresa prestadora, no caso da delegação dos serviços) – esse aspecto é referendado pelo art. 29 da Lei; (ii) os sistemas tarifários devem ser inclusivos, garantindo o acesso de todos aos serviços e promovendo a equidade – a Lei assegura que uma diretriz do sistema tarifário é a ampliação do acesso, dos cidadãos e localidades de baixa renda, aos serviços. Todavia, a Lei não é incisiva sobre como garantir a promoção dessa diretriz. Segundo a Lei “poderão ser adotados subsídios tarifários e não tarifários para os usuários e localidades que não tenham capacidade de pagamento ou escala econômica suficiente para cobrir o custo integral dos serviços” (art. 29, parágrafo 2º). Ou seja, a lei, ao ser incisiva quanto à sustentabilidade econômico-financeira dos serviços, admite que nem sempre esta será alcançada mediante cobrança dos serviços, o que não significa que os serviços não possam ser remunerados, por exemplo, por meio da estrutura de subsídios definida na própria lei.

A forma mais frequentemente adotada no Brasil para incorporar esses usuários aos sistemas ainda é o estabelecimento de tarifas sociais. Parte-se do princípio de que se bem equacionadas, as tarifas sociais podem viabilizar o acesso aos serviços dos usuários mais pobres, sem, com isso, afetar o equilíbrio financeiro do prestador de serviços. Vale lembrar que no Brasil não existe proibição legal de corte da água do usuário que não tenha condições de pagamento. Nesse sentido, os usuários pobres brasileiros estão mais vulneráveis que na Colômbia e na maioria dos países da Europa.

Para o estabelecimento de tarifas sociais adequadas seria necessário que o prestador de serviços tomasse como ponto de partida a uma boa caracterização social dos usuários dos serviços, ou seja, deveria haver um cadastro que registrasse os usuários, segundo suas faixas de renda, podendo haver recurso aos cadastros de programas sociais do governo, como o CADÚnico. A partir do cadastro, a diferenciação de tarifas se faria de acordo com a categoria social do usuário, cobrando-se uma tarifa mais baixa aos pobres e financiando-se este subsídio, com a cobrança de tarifas maiores a outros usuários. Todavia, são poucos os prestadores de serviços que dispõem desse tipo de cadastro. Assim, uma questão central que se coloca é quem pode se beneficiar da tarifa social, isto é, como os prestadores definem o perfil do usuário de baixa renda, e como um usuário, nestas condições, pode reivindicar este direito da tarifa social. Cada prestador define estas condições de forma diferenciada, os documentos exigidos para se cadastrar nessa categoria nem sempre são facilmente obtidos pelos usuários, e a falta de informação faz com que muitos moradores de baixa renda da cidade não reivindiquem seus direitos (BRITTO et, al, 2011).

Procurou-se aqui levantar os modelos de tarifas sociais praticados pelas Companhias Estaduais, Serviços Municipais e Prestadores Privados. As informações das companhias estaduais foram obtidas através dos seus sites e do SNIS 2017. No que diz respeito aos serviços municipais, recorreremos ao SNIS 2017. Em 2017, o SNIS apurou informações sobre abastecimento de água em 5.126 municípios, com população urbana de 172,1 milhões de

habitantes, assegurando uma representatividade de 92% em relação ao total de municípios e de 98% em relação à população urbana do Brasil. Para esgotamento sanitário, a quantidade de municípios é de 3.865 e a população urbana de 161,4 milhões de habitantes, uma representatividade de 69,4% em relação ao total de municípios e de 91,9% em relação à população urbana do Brasil. Além dos SNIS, optou-se por levantar, de forma ilustrativa, as informações de alguns serviços municipais, sendo, o critério de escolha, os SAAEs mais antigos e mais consolidados e que atendem municípios maiores. As informações foram obtidas através dos sites desses serviços e/ou de contatos telefônicos.⁷

No que diz respeito aos serviços prestados por empresas privadas, considerando a amostragem do SNIS que reúne 103 prestadores privados: 99 locais e 3 regionais (PROLAGOS e Aguas de Jururnaíba, ambas no estado Rio de Janeiro e Serviço de Tratamento de Água e Esgoto (Setae) do Mato Grosso que atua em 5 municípios, sendo 2 contemplados no SNIS.) e a Saneatins, empresa regional, cuja privatização aconteceu em 1998. A empresa atende a 46 municípios do estado do Tocantins 10 no estado do Pará.

Tarifas Sociais dos Prestadores Regionais

- Região Norte

A Companhia de Saneamento de Roraima CAER atende com abastecimento de água 14 dos 15 municípios do estado; com esgotamento sanitário apenas a capital Boa Vista. A tarifa social foi redefinida em 2018. Os critérios adotados para se ter acesso à tarifa sociais são os seguintes: (i) estar adimplente com a CAER, e possuir ligação de água hidrometrada sem violação ou fraude, mediante apresentação da cópia da última conta de água; (ii) ser consumidor de energia elétrica com consumo médio inferior ou igual a 250 kWh/mês, mediante apresentação da cópia da última conta de luz; (iii) ter rendimento familiar inferior ou igual a 3 (três) salários mínimos (SM) vigente; (iv) estar inscrito no sistema do Cadastro Único do Governo Federal, devendo ser comprovada a inscrição, devidamente atualizada, através da apresentação do Número de Identificação Social (NIS), junto com a relação do NIS dos seus familiares residentes no imóvel; (v) ser proprietário ou possuidor a qualquer título de único imóvel, utilizado exclusivamente como sua residência, com área construída de até 60 m², em terreno com o máximo de 500 m² de área total, no caso da moradia ser casa, e com área construída de no máximo 60m², no caso de apartamento, mediante a comprovação por via de documento emitido pelo Cartório de Registro de Imóveis ou contrato de compra e venda, indicando a metragem da área construída.

A tarifa se limita às famílias que consumirem até 20m³/água. A partir desse volume é cobrada a Tarifa Residencial normal, ficando o usuário suspenso do benefício no referido mês. Incidirá o percentual de 80% sobre o valor da Tarifa Social de Água, no caso de haver rede coletora de esgoto disponível no logradouro do usuário. O usuário beneficiário da tarifa social deverá se recadastrar anualmente, sempre no prazo de até 30 dias da data da concessão do benefício. Caso o usuário não se apresente dentro deste prazo para fazer o recadastramento, o benefício cessará imediatamente. No momento do recadastramento o usuário que durante os últimos 12 meses tiver tido o benefício suspenso por 3 (três) ou mais meses, em razão do excesso do limite de consumo estabelecido para a concessão do benefício, não terá direito a sua renovação.

⁷ Colaboraram na revisão/ atualização desse levantamento Alex Moura de Souza Aguiar, engenheiro civil e sanitário pela UFMG e Elias Haddad Filho, engenheiro civil e sanitário pela UFMG

É importante ressaltar: (i) o conjunto de exigências e restrições que a CAER impõe ao beneficiário da tarifa social (ii) a situação socioeconômica dos usuários dos serviços da companhia: mesmo sendo o estado com a maior renda domiciliar per capita da região Norte, de R\$1.204 em 2018.⁸ Roraima tinha em 2017 um número significativo de pobres (30 a 45% de pessoas abaixo da linha de pobreza, renda de R\$ 406 per capita). Supondo uma família de pobres com renda de 800 reais e 3 filhos, usufruindo de tarifa social, seu dispêndio apenas com água estaria acima dos 3% da renda familiar, limite sugerido de gastos com água pela ONU.

A CAERD, de Rondônia, possui tarifa social estabelecida por decreto de 2015, beneficiando usuários residenciais cadastrados em algum programa social (da União, estadual ou municipal). Os usuários devem estar adimplentes no momento do cadastro, havendo a possibilidade de fazer acordo para quitar os débitos. O recadastramento deve ser feito a cada 12 meses. Se o usuário deixar de pagar duas faturas, ele perde o benefício. O consumo deve ser limitado a 20m³/mês; acima desse volume ele passa a ser enquadrado na tarifa social normal.

A CAESA, do Amapá, possui tarifa social tendo sido regulamentada por meio da Resolução nº 04 do Conselho de Administração da empresa, publicada em 04 de junho de 2019. A tarifa social consistiu de um desconto de 50% da tarifa básica residencial aplicável às faixas de consumo até 20 m³, quando medido, e até 25 m³, quando estimado. O benefício foi concedido retroativo ao mês de maio/2019 àqueles usuários que comprovassem o enquadramento a todos os seguintes requisitos: (i) estar adimplente com a CAESA, e possuir ligação de água hidrometrada. Os municípios de Macapá e Santana cujas ligações não fossem hidrometradas deveriam solicitar a instalação do medidor junto à CAESA. Para os demais municípios, o consumo seria medido por estimativa até a instalação do hidrômetro pela empresa; (ii) ser consumidor de energia elétrica, com consumo médio inferior a 220 kWh/mês; (iii) a família deve estar inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – Cadastro Único -, com renda familiar mensal per capita igual ou inferior a 0,5 salário mínimo nacional; (iv) o requerente deve estar inscrito no sistema do no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – Cadastro Único, em condição atualizada, comprovada mediante apresentação do NIS do requerente e de seus familiares; (v) ser proprietário ou possuidor, a qualquer título, de um único imóvel, utilizado exclusivamente como sua residência, com área construída de até 60 m² no caso de casa ou apartamento; (vi) apresentação de contrato de locação vigente, caso não seja o proprietário do imóvel.

A tarifa social da CAESA é também extensiva a aposentados e pensionistas portadores de doenças crônicas, comprovadas por meio de laudo pericial de instituição de Saúde. Para estes, deverão ser atendidos os critérios (i), (ii) e (iii) anteriores, além da comprovação de renda familiar mensal igual ou inferior a 2,5 salários mínimos. Também no caso da CAESA chamam atenção a quantidade e a variabilidade de requerimentos impostos, especialmente pelo fato de a Resolução nº 04, que regulamenta a tarifa social, estabelecer que essa se destina à população de baixo poder aquisitivo, critério cuja definição no Cadastro Único – um dos requisitos exigidos – é, apenas, a renda familiar mensal (até 0,5 SM per capita, e até 3 SM familiar).

⁸ Os rendimentos domiciliares per capita referentes a 2018 para o Brasil e Unidades da Federação foram calculados pelo IBGE com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) e enviados ao Tribunal de Contas da União (TCU), para atender disposto na Lei Complementar 143/2013, que estabelece os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE).

A COSAMA, do Amazonas, está presente em apenas 12 dos 62 municípios do Estado do Amazonas, atendidos apenas com abastecimento de água. No site, no modelo tarifário disponibilizado não há referência a tarifa social. A informação não é fornecida ao SNIS. A COSANPA, do Pará, estabelece o programa Bônus Social, voltado para os usuários que, em sua maioria, moram na periferia, em imóveis cuja classificação é tipo “R1”, ou seja, imóveis de madeira, ou de alvenaria sem acabamento, com até quatro pontos apenas de utilização de água, com consumo igual ou inferior a 10 m³. Segundo informações da companhia, são mais de 12 mil imóveis em Belém dentro desse perfil e quase 70 mil usuários beneficiados, segundo dados de novembro de 2015. Através do programa, é dado um desconto de 30% (trinta por cento) na fatura de consumo de água/esgoto dos usuários na categoria “R1”. Assim como outras CESBs do Norte, a COSANPA não preencheu as informações de tarifas sociais no SNIS 2017.

Região Nordeste

No Piauí, segundo informações da AGEPIISA, a tarifa social beneficia famílias com consumo até 10 m³ por mês, sendo dado um desconto de 44% com relação à tarifa residencial com o mesmo consumo. O beneficiado com a tarifa social precisa atender simultaneamente aos seguintes requisitos: (i) ser cliente residencial doméstico; (ii) participar do Programa do Benefício Social do Governo Federal (bolsa família); (iii) residir em imóvel cuja área construída não ultrapasse 50 m² OU em imóveis, cuja condição de moradia seja casa de palha, taipa e similares, chão batido etc., sem limite de área construída; (iv) faixa de consumo mensal até 10 m³ de água. O consumo excedente aos 10 m³ é cobrado com base na tarifa residencial normal. Observa-se um ponto de conflito referente ao requerimento de área construída do imóvel de até 50m², uma vez que consumir até 10 m³metros cúbicos de água por mês, ser cadastrado no Bolsa Família e ter imóvel de até 50 m²metros quadrados. Contudo, algumas habitações populares no Piauí, oriundas de uma ocupação do Movimento Nacional de Luta pela Moradia, ultrapassam esse tamanho, como por exemplo a Vila Irmã Dulce em Teresina, cujos imóveis possuem 58m².

No Maranhão a CAEMA possui uma tarifa social, aplicada à subcategoria Residencial Popular – residências com consumo para fins exclusivamente domésticos e que devem atender, simultaneamente, a quatro das características seguintes: (a) construção em taipa ou alvenaria de adobe; (b) piso de cimento liso ou inferior; (c) instalação sanitária única; (d) ponto único para utilização de água para fins diversos; (e) ponto único para utilização de energia elétrica; e (f) localização em rua popular. A empresa possui também uma tarifa residencial popular e para entidades filantrópicas, com valores escalonados segundo faixa de consumo, inferiores ao residencial normal. Recentemente a companhia criou o programa Viva Água para beneficiar a população de baixa renda. O usuário proprietário ou não, poderá participar do VIVA ÁGUA desde que o imóvel em que reside esteja ligado aos sistemas de abastecimento de água operados pela CAEMA, cadastrado na categoria residencial, e que se enquadre nas seguintes condições: (i) ser proprietário ou inquilino e morador de imóvel abastecido cadastrado na categoria residencial e que apresente para cada economia, o consumo de água de até 25m³/mês (vinte e cinco metros cúbicos por mês), conforme estabelecido no Artigo 84 do Decreto Estadual nº 11.060/89.⁹

No Ceará, a CAGECE tem uma tarifa social residencial que beneficia usuários que atendem os seguintes critérios: (i) possuir apenas uma economia residencial; (ii) imóvel com padrão de

⁹ <http://gsan.caema.ma.gov.br:8080/gsan/exibirInformacoesPortalCaemaAction.do?method=vivaAgua>

construção básico; consumo presumido menor ou igual a de até 10m³; (iii) consumo medido mensal inferior ou igual a 10 m³. cadastrado no Bolsa Família. O padrão básico de construção é definido pelas seguintes características: (a) piso de terra batida, tijolos rejuntados, cimento morto ou rejuntado liso; (b) construção de taipa, tojolo, ou madeira conglomerada; (c) inexistência de jardim ou horta; forro, garagem, abrigo ou área destinada a veículos; (d) área coberta entre 1 e 50 m².

No Rio Grande do Norte, a CAERN oferta duas tarifas diferenciadas: a tarifa social e a tarifa popular. Para ser beneficiado com a medida, elegível a um destes benefícios, é necessário obedecer cinco aos critérios de natureza socioeconômica, em relação à pessoa física e ao imóvel habitado: 1- o usuário responsável pelo imóvel deve estar ser inscrito em um dos programas sociais do governo; 2 - ter o imóvel com até 50 m² metros quadrados de área coberta; 3 - possuir apenas um ponto (torneira) de utilização de água; 4 - não possuir caixa d'água elevada; e 5 - o imóvel deve ser localizado em área urbana ou rural de baixa renda. Para ser atendido pela Tarifa Social, o usuário precisa atender a, pelo menos, três destes critérios, e para a Tarifa Popular, a dois deles. Em ambos os casos, a inscrição do usuário responsável pelo imóvel em algum programa social do governo é requisito obrigatório. Os descontos ofertados por estas duas tarifas são aplicáveis apenas à faixa de consumo até 10 m³, sendo que para os consumos acima deste volume incidem os valores correspondentes à tarifa residencial normal. Em Natal, segundo ata do COMSAB, Conselho Municipal de Saneamento Básico, quem estiver incluído em programas sociais dos Governos Federal, Estadual e Municipal, é automaticamente inscrito na tarifa social.

Na Paraíba, a CAGEPA também possui uma tarifa social. O usuário precisa comprovar que possui consumo mensal de até 10 m³ de água, e ser cadastrado nos programas Bolsa Família, do governo federal, ou Leite da Paraíba, do Governo Estadual. Os não cadastrados nos programas dos governos federal e estadual devem ter renda familiar de até um salário mínimo e consumo monofásico de energia elétrica de até 80 kWh/mês. A área coberta do imóvel também não pode ultrapassar 50m².

Em Pernambuco, a COMPESA instituiu, em novembro de 2003, a tarifa social, com objetivo de assistir às famílias de baixa renda. O cliente que se enquadrar e se cadastrar nos critérios e condições da tarifa social será beneficiado com um subsídio de mais de 60% sobre o valor da tarifa mínima de água. Os critérios para ter acesso à tarifa social estão explicitados no site da companhia: terá direito ao benefício da tarifa social o usuário cadastrado na categoria residencial, não medido ou medido, que apresente nos últimos 6 meses, para cada economia, consumo médio de água - de até 10m³/mês (dez metros cúbicos mês) e consumo médio de energia elétrica - na categoria residencial monofásico - de até 80 kwh/mês (oitenta quilowatts hora mês), e que possua contracheque comprovando benefício social ou benefício previdenciário, no valor de até 1(um) salário mínimo vigente; ser proprietário de um único imóvel e que resida em imóvel com padrão compatível com a renda familiar. A COMPESA disponibiliza, ainda, condições especiais para acesso ao benefício da tarifa social, dirigidas para usuários que não disponham de comprovação de renda – condição denominada Laudo Social, com inspeção do imóvel pela equipe de Assistência Social da Companhia – ou com consumo de energia superior a 80 kWh, desde que motivado pelo uso contínuo de aparelho elétrico para tratamento ou procedimento médico – condição denominada Laudo Médico.

Na Companhia Estadual de Alagoas, CASAL, para ter acesso ao benefício o usuário deve ser beneficiário do programa Bolsa Família, ter renda familiar mensal de até um salário mínimo e meio e possuir imóvel construído com área de até 60m, sendo que o consumo não pode

ultrapassar 20m³ mensais. O desconto é de 50%. Em Sergipe a companhia estadual, Deso, oferta tarifa social que atende aos usuários que se enquadrem aos seguintes critérios: (i) imóvel classificado na categoria Residencial; (ii) contas em situação regular na Deso; (iii) que o imóvel seja o único cadastrado na Deso em nome do proprietário ou usuário. Além disso, é realizada visita domiciliar para avaliação das condições socioeconômicas do solicitante. A tarifa social concede desconto de 50% no valor da conta fixado para a tarifa mínima, correspondente a um consumo mensal de até 10 m³. Perde o benefício no mês aquele usuário cujo consumo ultrapassar este volume. A EMBASA tem uma tarifa social para os beneficiários do Programa Bolsa Família. A tarifa social prevê descontos que variam entre 4% e 55%, de acordo com a faixa de consumo.

- Região Centro-Oeste

A SANESUL, do Mato Grosso do Sul, possui tarifa social para usuários cadastrados e que atendam aos seguintes critérios: possuir residência unifamiliar, ou seja, aquela em que habite apenas uma família, ser morador de construção com área inferior a 50 m² e ser consumidor monofásico de energia, com até 100 kWh/ mês, além de possuir renda familiar mensal de até um salário mínimo, estar adimplente com a SANESUL (caso esteja inadimplente, deverá efetuar acordo para pagamento do débito); e consumir até 20 m³ de água por mês. Os beneficiados com a tarifa social passam a ter um desconto nas contas de 62,5%.

Em Goiás, a SANEAGO criou o Programa Tarifa Social para os usuários de baixa renda que utilizam somente água tratada distribuída pela companhia. Para participar deste programa o usuário deve possuir uma renda máxima de até dois salários mínimos, residência padrão popular com aproximadamente 60m² de área construída, consumir até 20 m³ de água por mês e, principalmente, não utilizar água de abastecimento alternativo subterrâneo (cisterna, poço). Todos os cadastrados na SANEAGO e participantes dos programas assistenciais do governo (Renda Cidadã, Bolsa Universitária, Bolsa-Escola, Cheque-moradia) podem obter o desconto. O Programa Tarifa Social concede descontos 50%, sobre o valor da tarifa normal, de acordo com o volume consumido (1-10m³; 11-15m³; 16-20m³). Observa-se uma estratégia da companhia de fidelizar usuários e eliminar possibilidades de abastecimento alternativo.

A CAESB possui tarifa social para os imóveis classificados nas categorias popular e rústica, explicitadas no Decreto no 26.590, de 23 de fevereiro de 2006. Vale registrar que a forma de classificação dos imóveis, elaborada pela companhia, disponível no site da CAESB, é bastante complexa, envolvendo vários indicadores de padrão construtivo, o que pode gerar, no usuário, uma dificuldade de identificar se existe possibilidade dele se enquadrar na categoria tarifa social. Compete à CAESB, mediante inspeção do imóvel, verificar a sua utilização, determinar a categoria. A tarifa de esgotos é calculada com base na cobrança de água, podendo ser cobrados valores correspondentes a 60 ou 100% do valor da água, sendo o percentual definido de acordo com o sistema de esgotos utilizado no imóvel, sendo: sistema convencional, 100% ; sistema condominial, 60 ou 100% (dependendo da localização do ramal predial). Vale ressaltar que a ADASA, agência reguladora dos serviços no DF, por meio da Resolução de nº 12/2019, alterou as condições de elegibilidade à tarifa social, tendo como requerimentos: (a) a unidade usuária deve ser da categoria residencial; e (b) o titular da relação contratual deve pertencer a uma unidade familiar pobre ou extremamente pobre beneficiária do Programa Bolsa Família ou de outro programa social que venha a sucedê-lo. Entretanto, tal alteração ainda não foi operacionalizada na Companhia.

Região Sudeste

Em Minas Gerais a COPASA dá um desconto de até 55% no valor da tarifa residencial normal para o usuário de baixa renda. Essa tarifa social é um benefício concedido às famílias registradas no Cadastro Único para Programas Sociais e com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa. Os descontos variam conforme o volume consumido, sendo o maior para os usuários que consomem até 10m³ (60%); quanto maior o consumo menor o desconto, A COPANOR adota o mesmo modelo da COPASA. Vale lembrar que a COPASA diferencia o valor acrescido à tarifa pela coleta de esgoto, entre esgoto coletado e esgoto coletado e tratado.

A CESAN, do Espírito Santo, possui tarifa social que beneficia usuários residenciais dos seguintes programas sociais: Programa Bolsa Família do Governo Federal; Programa Bolsa Capixaba do Governo Estadual; Programa do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social - BPC (art. 20 da Lei nº 8.742, de 07/12/1993); Programa Minha Casa Minha Vida - Faixa I; Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades - Recursos FDS. O imóvel deve estar situado no município onde o usuário é cadastrado nos programas permitidos. As faixas de descontos por m³ são de 60% para a parcela de consumo de água até 15 m³; 20% para a parcela do consumo compreendida entre 16 m³ e 20 m³. Para a parcela de consumo acima de 20 m³ não há desconto, sendo cobrado o mesmo valor da tarifa residencial normal.

A SABESP, de São Paulo, possui tarifas sociais diferenciadas segundo as regiões do estado. Para se ter acesso à tarifa social, o usuário deve fazer a solicitação à Companhia. Segundo informações da SABESP, terá direito a pagar a Tarifa Residencial Social, o cliente que, mediante avaliação feita pela Área Comercial, realizada com base em norma interna da Companhia, atenda aos seguintes critérios: residência unifamiliar; renda familiar de até 3 salários mínimos, ser morador de habitação sub-normal, com área útil construída de 60m², e ser consumidor monofásico de energia elétrica, com consumo de até 170 kWh/mês. Também tem direito à tarifa social: os usuários de habitações coletivas consideradas sociais, como cortiços e as verticalizadas, tais como Unidade Social Verticalizada resultante do processo de urbanização de favelas; os usuários desempregados que devem comprovar que a demissão não se deu por justa causa, e que o último salário seja tenha sido de, no máximo, 3 salários mínimos. Para ser cadastrado, o cliente deverá estar adimplente com a SABESP. Caso esteja inadimplente, o usuário deverá efetuar acordo para pagamento dos débitos. Os usuários deverão, anualmente, comprovar o enquadramento na tarifa social, sob pena de descadastramento automático, para os que não comprovarem ou não atingirem as condições estabelecidas para a renovação do cadastramento. Os usuários, cujas ligações acusarem fraude de qualquer natureza, perderão o cadastramento nesta tarifa, além de sofrerem as sanções já previstas nas normas da empresa. A tarifa social corresponde na faixa de consumo de 0 a 10m³ corresponde a aproximadamente 36% do valor da tarifa normal. As tarifas sociais são progressivas até 50m³/mês. A cobrança por esgoto dobra a tarifa de água, sem diferenciar esgoto tratado de não tratado.

No Rio de Janeiro, a CEDAE tem uma tarifa social para favelas e conjuntos habitacionais. Os decretos estaduais nos 7296 e 7297, de 1984, permitiram a ligação das favelas à rede pública de água da cidade e a cobrança de uma tarifa especial para esses assentamentos populares. A Resolução 25/02, da antiga Secretaria Estadual de Recursos Hídricos – atual Secretaria de Meio Ambiente – inclui os Conjuntos Habitacionais no Decreto Estadual no 25.438/99, que reduz o valor da tarifa social, criada em 1984, pelo Decreto 7297. Para os Conjuntos Habitacionais obterem a tarifa social, o administrador deve apresentar declaração da Caixa

Econômica Federal, da CEHAB, do antigo BNH ou de qualquer outra Cooperativa voltada para a habitação popular, afirmando que a sua construção se destina a moradores com renda familiar de até cinco salários mínimos. Devem ser apresentados, ainda, o Estatuto de Constituição do Condomínio, a Ata da Assembleia que elegeu o Síndico, os documentos pessoais do síndico (identidade e CPF) e a conta da CEDAE. Além destes documentos, o consumo médio de água per capita do Conjunto deve ser de 200 litros por dia por morador. Recentemente CEDAE estendeu a tarifa social aos moradores de habitação popular destinada às famílias de baixa renda em terrenos cedidos por órgãos públicos federais, estaduais e municipais, e imóveis em áreas de interesse social para residências até 50m² e comércios até 30m², situados em loteamentos irregulares, posse, periferia de favelas e áreas de risco.

Região Sul

A SANEPAR, do Paraná, possui os seguintes critérios para cadastro de usuário na tarifa social: (i) os imóveis devem possuir área construída de até 70 m² para fins residenciais; (ii) o consumo mensal de água deverá ser de até 10 m³; (iii) a renda da família residente no imóvel será de até meio salário mínimo por pessoa ou de até 2 salários mínimos (federal) para imóveis com até 4 ocupantes, vigente na data de solicitação do benefício. O volume excedente a este consumo, até o limite de 2,5 m³/mês por pessoa residente no imóvel, será cobrado pelo valor do metro cúbico da tarifa social vigente. Ultrapassando a este limite, o excedente será calculado pelo valor do m³ da tarifa normal. A renda da família residente no imóvel será de até meio salário mínimo por pessoa ou de, no máximo, dois salários mínimos por família, vigente na data de solicitação do benefício.

Em Santa Catarina, a CASAN disponibiliza uma tarifa diferenciada denominada "Tarifa Social", cobrada com valor especial, aplicada a todos os usuários que, comprovadamente: (i) possuírem ou residirem em imóvel de até 70m² de área construída, para fins residenciais; (ii) tiverem rendimento familiar igual ou inferior a dois salários mínimos ou renda familiar per capita de até meio salário mínimos por habitante (iii) não possuir automóvel. Ficam excluídas, da aplicação da Tarifa Social, os usuários de prédios de condomínios residenciais e de residências destinadas para veraneio.

No Rio Grande do Sul, a CORSAN possui uma Tarifa Residencial Subsidiada, que se refere a edificações ocupadas exclusivamente para fins de moradia, por usuários que comprovem sua condição de baixa renda, de acordo com requisitos estabelecidos em norma específica da companhia, cujos imóveis possuam área máxima construída de 60m² e até 6 pontos de tomada de água. São aceitos para efeito de comprovação de baixa renda a inscrição do usuário: (i) no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal; (b) em programas sociais do Governo do Estado do Rio Grande do Sul; (iii) em programas sociais do Governo Municipal a que pertence o imóvel para o qual está sendo solicitado o subsídio. As economias enquadradas na categoria "Residencial Subsidiada" são consideradas categorias sociais e têm, nesta condição, tarifas 60% inferiores às demais economias residenciais, nos primeiros 10m³ de consumo.

Vale lembrar que as Companhias Estaduais são reguladas por agências estaduais, na maior parte dos casos, ou por agências na forma de consórcios entre municípios. A definição da tarifa social é objeto de negociação entre o regulador e a CESB. Mesmo detendo a titularidade, os municípios que optaram por delegar a gestão dos serviços às CESBs, em geral, não participam na discussão das tarifas sociais. Esse aspecto é complexo. Sendo a titularidade municipal, o município poderia buscar discutir o modelo tarifário com a CESB e buscar

adequar a tarifa social à realidade sócio econômica do seu território. O caso de municípios da periferia metropolitana do Rio de Janeiro atendidos pela CEDAE é emblemático. Moradores pobres de áreas formais da Baixada Fluminense não são incorporados no modelo da CEDAE de tarifa social. Dados da ONG Casa Fluminense mostram que municípios como Japeri, Queimados, Belford Roxo, Duque de Caxias onde predominam ocupações formais possuem renda domiciliar per capita bastante baixa: respectivamente R\$ 607, R\$ 609 e R\$ 856¹⁰. Essas famílias não têm acesso à tarifas sociais. A consequência é o elevadíssimo índice de inadimplência nesses municípios. O corte de água muitas vezes não ocorre mas o serviço é prestado com baixa qualidade, alto grau de intermitência, gerando um ciclo vicioso que compromete a viabilização do direito humano à água.

Serviços públicos municipais

No Brasil, o SNIS 2017 identificou 1402 serviços públicos municipais. O estudo Panorama do Saneamento Básico no Brasil (Britto, 2014) levantou a existência de aproximadamente 1540 serviços públicos municipais. Os serviços públicos municipais são mais numerosos na região Sudeste. A maioria dos serviços públicos que prestaram informações ao SNIS localizam-se na região Sudeste. O SNIS ressalta que, com a extinção da SANEMAT, Companhia de Saneamento do Estado do Mato Grosso, em 2000, o número de serviços municipalizados, no Centro-Oeste, sofreu um aumento significativo, e parte deles optaram por delegar a prestação à empresas privadas. O Mato Grosso possui 141 municípios e 41 deles realizaram concessões à empresas privadas, sendo o restante serviços públicos municipais.

Na região Norte prestaram informações para o SNIS 2017, 57 serviços públicos municipais. Nesses há um predomínio de serviços prestados na forma de administração direta (70%). Na maior parte dos municípios não há hidrometração, o que indica que a cobrança pelos serviços se faz por consumo estimado. Somente três municípios de Rondônia, um do Amazonas, três no Pará e um no Tocantins informaram ao SNIS aplicar tarifa social.

O quadro a seguir descreve a situação

Estado/ Municípios	Tarifa Social/ Beneficiários
Rondônia	
Alta Floresta	Usuário deve ser beneficiário do Bolsa Família
Cacoal	Usuário deve ser beneficiário do Bolsa Família/ Usuário deve estar inscrito no Cadastro Único para programas sociais
Alvorada D'Oeste	Usuário deve ser beneficiário do Bolsa Família Usuário deve estar inscrito no Cadastro Único para programas sociais
Amazonas	
Manicoré	Usuário deve estar inscrito no Cadastro Único para programas sociais – CadÚnico
Pará	
Paragominas	Localização do domicílio e o Usuário deve estar inscrito no Cadastro Único para programas sociais – CadÚnico
Parauapebas	Características construtivas e localização do domicílio (em área de baixa renda)

¹⁰ Total da renda auferida mensalmente por uma família residente no município, dividido pelo número de membros. Fonte dos dados: Censo de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), corrigido pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), data-base: dezembro de 2015. Fonte: <https://casافلuminense.org.br/mapa-da-desigualdade/>

Tocantins	
Ananás	Características construtivas e localização do domicílio (em área de baixa renda)

Na região nordeste prestaram informações ao SNIS 2015 260 serviços públicos municipais. A partir dessas informações, os municípios que apresentaram tarifas sociais estão indicados na Tabela 1.

Quadro 2 Municípios que possuem tarifa social – Região Nordeste

Estado/ Municípios	Tarifa Social/ Beneficiários
Maranhão	
Timon	baixa renda, características construtivas do domicílio, cadastro único de programas sociais, , comprovação de rendimento, ligação elétrica monofásica.
Ceará	
Iguatu	caraterísticas construtivas do domicílio, cadastro único de programas sociais, cadastro bolsa família, comprovação de rendimento,
Morada Nova	domicílio localizado em área de baixa renda
Sobral	cadastro único de programas sociais, cadastro bolsa família
Rio Grande do Norte	
São Gonçalo do Amarante	cadastro bolsa família
Serra Negra do Norte	cadastro único de programas sociais
Paraíba	
Alagoinha	cadastro bolsa família
Alagoas	
Teotônio Vilela	caraterísticas construtivas do domicílio, cadastro único de programas sociais,
Sergipe	
Capela	cadastro bolsa família.
Estância	cadastro de programas sociais; cadastro do bolsa família
Bahia	
Alagoinhas	características construtivas do domicílio (material, num. cômodos ou metragem, outros)
Correntina	baixa renda e localização do domicílio
Itororó	baixa renda, características construtivas do domicílio, cadastro único de programas sociais, cadastro bolsa família, comprovação de rendimento, ligação elétrica monofásica.
Jaborandi	baixa renda, cadastro único de programas sociais, cadastro bolsa família, comprovação de rendimento

As informações contidas no SNIS são fornecidas pelos prestadores e podem estar sujeitas a incompletudes.

A Região Sudeste possui um número expressivo de serviços municipais, alguns deles bastante consolidados; muitos municípios que nunca chegaram a aderir ao Planasa e mantiveram seus

SAEs. O SNIS de 2017 pesquisou 610 serviços municipais. Nem todos os serviços municipais possuem tarifas sociais, ou informaram ao SNIS possuírem tarifa.

Em Minas Gerais alguns SAEs indicaram no SNIS a existência de concessão de tarifa social. Os critérios variam da localização do imóvel, suas características construtivas (como Sabinópolis que disponibiliza tarifa social para as residências que possuam até 50 m²), à inscrição em programas sociais CADÚNICO ou Bolsa Família. Existe uma faixa de consumo que permanece entre 10 e 15m² de consumo mensal.

O SAAE de Sete Lagoas-MG possui uma categoria com desconto para as famílias cadastradas nos Programas Sociais da Secretaria Municipal de Assistência Social e que possuem renda per capita de até meio salário mínimo; ela é restrita aos consumos de até 11.000 litros de água por mês.

Em Uberlândia-MG, a tarifa social do DMAE beneficia famílias com renda até dois salários mínimos, residentes em domicílio na condição de locatárias, comodatárias ou proprietárias de apenas um imóvel. Essa tarifa oferece isenção total aos usuários cadastrados com consumo mensal até 20 m³. A tarifa social se aplica apenas a imóveis residenciais que possuem ligação de água regularizada. O cadastramento das famílias é feito pela Diretoria Assistencial da Secretaria de Desenvolvimento Social e Trabalho. A tarifa social é válida para o decorrer de 12 meses. O aviso sobre a necessidade de renovação é emitido pelo DMAE, com dois meses de antecedência, para evitar problemas de atendimento, devido aos trâmites burocráticos. O benefício pode ser cancelado antes dos 12 meses, caso a média de consumo seja superior a 20 m³, por dois meses consecutivos ou três meses alternados.

Em Uberaba-MG, CODAU, através do decreto municipal Decreto Municipal 4050/2012/ estabelece a tarifa social para famílias de baixa renda, cadastradas no programa Bolsa Família do governo federal. Os usuários devem comprovar sua condição. tarifa social tem o valor correspondente ao da categoria I - residencial, com uma redução de 50% (cinquenta por cento) na primeira faixa (Até 10m³). Também existe uma tarifa social para aposentados, regulamentada pelo Decreto Municipal 6451/2016. São beneficiados os aposentados que recebem até 1,5 salário mínimo e que consome até 10 metros cúbicos por mês. O desconto é 50% na conta de água. Também existe uma tarifa específica para quando a água é utilizada para fins domésticos em prédios exclusivamente residenciais que estão fora do perímetro urbano do Município de Uberaba (tarifa rural) e cujo consumo se limita a 10m³. O site do CODAU indica as tarifas, mas os critérios para ter acesso não estão explicitados.

Em Itabirito-MG, o Serviço Autônomo de Água e Esgoto - SAAE instituiu a Categoria Social para imóvel com área até 50 m², desde que pesquisa socioeconômica, realizada pela Secretaria de Ação Social, comprove carência econômica, em relação ao número de habitantes na residência. Os usuários incluídos nessa categoria tem subsídio pelo SAAE de 35% sobre a faixa de consumo de 0 a 20 m³. Em Viçosa - MG, o SAAE possui tarifa social destinada à população de baixa renda, cujo domicílio seja enquadrado com área construída de até 50 m². A tarifa traz uma redução no valor do m³ de 50% para os usuário que consumirem até 15 m³ por mês. Passando esse volume o percentual de redução diminui.

Em Ituiutaba-MG o SAE tem seus serviços regulados pela Agencia Reguladora Estadual de Minas Gerais a ARSAE. Em na resolução 74-2015 ela a autoriza o SAE a manter a aplicação da “Tarifa Social” para os usuários residenciais incluídos no Cadastro Único de Programas

Sociais, moradores de imóveis de até 50 m² e com consumo mensal de até 10 m³. No entanto, o valor do desconto com relação à tarifa normal é baixo (34%).

No estado do Espírito Santo apenas um SAAE declarou ao SNIS 2017 possuir tarifa social, o SAAE de Ibitirama. A tarifa beneficia usuários de baixa renda e é definida em função da localização da habitação no município.

Em Barra Mansa-RJ a tarifa social beneficia moradores que residem em edificação unifamiliar e com ligação regularizada, inscritos em programas sociais, segundo o SNIS 2017. Em Volta Redonda-RJ, para ser contemplado com a tarifa social do SAAE, o usuário tem que residir em unidade unifamiliar de até 60m² e estar enquadrado na categoria de IPTU Baixo, comprovar consumo de até 100 kWh/mês de energia elétrica, renda de até um salário mínimo e consumo máximo de até 10m³ de água/mês, sendo a resolução de 2005. Em Barra Mansa-RJ, podem ser beneficiados pelo programa de tarifa social os usuários que consomem, no máximo, 20m³ de água por mês, e que comprovem renda mensal de até um salário mínimo. Além disso, é preciso estar em dia com a autarquia, possuir residência onde more apenas uma família, e consumir até 60 kWh mês de energia elétrica. A redução é de cerca de 50% nas contas de água.

Em São Paulo, a ARES-PCJ estabeleceu resolução sobre tarifa social em 2018. Ela estipula desconto mínimo de 50% nos primeiros 10 metros cúbicos de consumo, e de 25% na faixa de 11 a 20 metros cúbicos. Para ter acesso ao benefício, o interessado deve participar do Cadastro Único, mecanismo do Governo Federal para o acesso a benefícios sociais, enquadrado na faixa de renda de até meio salário mínimo por morador na residência. A inserção da categoria Residencial Social na tabela tarifária de cada município ocorrerá respeitando a data de reajuste anual de cada município, sendo implantada nas Resoluções tarifárias publicadas a partir de 1º de janeiro de 2019. Em 2018, 24 dos 56 municípios associados à ARES-PCJ já contavam com Tarifa Residencial Social em vigência, com critérios distintos de inclusão e de descontos em cada município. Conforme o texto da Resolução, será facultado aos prestadores manter os critérios adotados, ou até propor critérios diferentes do padrão determinado, desde que os mesmos sejam mais benéficos aos usuários, aumentando o desconto ou incluindo parcela maior da população, por exemplo.

Nestes casos, o impacto da medida será estudado individualmente, uma vez que a eventual redução de receitas ocasionada pela medida deverá ser compensada por meio de subsídios tarifários. É importante ressaltar, no entanto, que a expectativa da ARES-PCJ é de que o impacto nas receitas dos prestadores seja mínimo ou até inexistente, uma vez que a Tarifa Residencial Social pode contribuir para garantir cidadania à população de baixa renda e incluir no sistema usuários que hoje não têm acesso aos serviços, por exemplo.¹¹ O modelo de tarifa social é definido pelo município em lei municipal, mas precisa ser aprovado pela ARES-PCJ.

O SANASA, de Campinas, que é regulado pela ARES-PCJ, mas tem um modelo diferenciado de tarifa social, possibilitando um volume de consumo maior, atendendo os beneficiários do Programa Bolsa Família e os portadores de deficiência que recebem o Benefício de Prestação Continuada do INSS (BPC). O setor de Serviço Social que faz a análise dos pedidos de tarifa social para aqueles que não estão nessas categorias. Para ter acesso a esses benefícios, os usuários dos serviços devem atender integralmente os seguintes requisitos: (i) residência/domicílios com, no máximo, 3 (três) economias; (ii) não possuir débitos em aberto

¹¹ <http://www.arespcj.com.br/noticia/2157/arespcj-publica-resolucao-da-tarifa-residencial-social.aspx>

com o SANASA. Em qualquer caso, deverá haver uma renovação do benefício a cada 12 meses. Para clientes já cadastrados na Categoria Tarifa Social, o consumo que exceder 30m³, será cobrado na Categoria Residencial Padrão.

O Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Capivari, por meio da Agência Reguladora ARES-PCJ instituiu a tarifa social de água e esgoto, que beneficia aposentados, pensionistas, idosos, pessoas com deficiência e cidadãos de baixa renda, com a redução no valor cobrado pelos serviços. O desconto de 50% na faixa de consumo de até 20m³ é concedido mediante laudo técnico da assistente social do SAAE que comprove a concessão do benefício; a atualização cadastral deverá ser realizada anualmente no mês de dezembro, sob a pena de cancelamento do benefício.

O SEMAE, de Piracicaba, também regulado pela ARES-PCJ, que tinha outra estrutura de tarifa social passou a adotar o modelo indicado pela agência. Em Araraquara, o DAAE também adotou o modelo indicado pela ARES-PCJ. Existe também um Fundo Social que tem por finalidade proporcionar, aos consumidores em comprovada situação de risco econômico, as condições para a quitação de seus débitos acumulados com a autarquia.

A região Sul também possui um número expressivo de serviços municipais, o que pode ser atribuído a força do movimento municipalista na região. Os modelos de tarifas sociais são bastante variados. O SNIS (2017), levantou 258 prestadores locais de direito público (LPU) na região Sul (21,6% dos 1191 municípios da região), sendo 45 do Paraná (11,3% dos 399 municípios do PR), 138 do Rio Grande do Sul (27,8% dos 497 municípios do RS) e 75 de Santa Catarina (25,4% dos municípios de SC). Dentre os prestadores locais de direito público da região Sul, somente 77 (29,8% dos 258) informaram ao SNIS conceder tarifa social, sendo 12 do Paraná (26,7% dos 45 LPU do PR), 27 do Rio Grande do Sul (19,6% dos 138 LPU do RS) e 38 de Santa Catarina (50,7% dos 75 LPU de SC).

A título de ilustração são apresentados alguns modelos. No Paraná, predominam os seguintes critérios combinados: consumir até um volume máximo pré-determinado pelo prestador, sendo este na maioria dos casos 10m³; as características construtivas do domicílio (material, número de cômodos ou metragem; consumo de energia; inscrição do usuário em programas sociais ou no CadÚnico.

O SAMAE de Ibiporã -PR instituiu, em 2009, a tarifa social de água com alcance mais amplo. A tarifa social será cobrada a razão de 60% da tarifa de água normal. Poderá cadastrar-se na tarifa social de água o usuário residencial com ligação simples de água e que consome até 15m³ de água por mês, que esteja adimplente com o SAMAE, e atenda aos requisitos a seguir: (i) esteja inscrito ou cadastrado como beneficiário nos Programas de Proteção Social do Governo Federal, Estadual ou Municipal; (ii) comprove renda familiar bruta mensal de até 1/3 (um terço) do salário mínimo per capita; (iii) sendo inscrito no Seguro Desemprego, devendo apresentar a documentação comprobatória, com valor do benefício familiar de até 1 (um) salário mínimo per capita; (iv) seja morador de habitação com área de até 50 m² (cinquenta metros quadrados), independente do número de economias nela cadastradas.

O SAMAE concede também desconto de 90% (noventa por cento), sobre a tarifa normal, para pagamento das contas de consumo de água dos moradores da Vila Rural. Existe ainda isenção de tarifa para os usuários idosos e aposentados com mais de 60 anos de idade que se enquadrem nos seguintes critérios: (i) comprovação de renda familiar bruta de até dois salários mínimos; (ii) ser proprietário de um único imóvel, com área construída não superior a 75 m²;

(iii) ser locatário de um imóvel com área construída não superior a 75 m² e não possuir nenhum imóvel; (iv) estar residindo no imóvel; (v) possuir relógio de luz próprio; (vi) ter um consumo de água de até 10 m³/mês; (vii) quando o consumo de água for superior a 10 m³/mês por economia, a perda do benefício ocorrerá no mês em que houver esse excedente de consumo; (viii) a ligação de água ser residencial e estar em nome do beneficiário; (ix) não ter débito vencido de qualquer natureza, com o SAMAE.

Observa-se que alguns SAAEs mantêm critérios que já não estão mais de acordo com a realidade atual é caso de Jataízinho - PR que até 2018 estabelecia como critérios para ter acesso à tarifa social: o imóvel ter no máximo 50m²; renda familiar de até 2 (dois) salários mínimos mensais; não atrasar mais que uma fatura; não possuir automóvel; ter consumo de até 15 m³/mês e não possuir linha telefônica fixa. O cadastro deve ser atualizado, a cada 12 meses para que o benefício seja mantido.

Em Santa Catarina, apesar do grande número de municípios que delegaram a regulação a Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento – ARIS, a agência não estabeleceu regulamento sobre tarifa social, mesmo porque muitos municípios regulados têm seus serviços prestados pela companhia estadual CASAN, que tem seu próprio modelo de tarifa. Segundo dados do SNIS predominam os seguintes critérios combinados: consumir até um volume máximo pré-determinado pelo prestador, sendo este na maioria dos casos 10m³; as características construtivas do domicílio (material, número de cômodos ou metragem, e consumo de energia; inscrição do usuário em programas sociais ou no CadÚnico.

Em Blumenau a tarifa social é destinada a moradias de famílias em situação de pobreza e/ou extrema pobreza, devidamente comprovada com as seguintes características:

- a) estar inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, com seus dados devidamente atualizados (dentro de um prazo de 24 meses);
- b) possuir renda familiar de até R\$ 154,00 per capita, atualizado segundo critério de acessibilidade ao Programa Bolsa Família do Governo Federal ou outro que vier a substituí-lo;
- c) residir em Blumenau a mais de 01 (ano) ano.
- d) consumir até 10 m³/ mês

Excepcionalmente, a situação de pobreza poderá também ser diagnosticada através de relatório social emitido por profissional da área de assistência social do quadro de servidores públicos municipais. Deferido o benefício da tarifa social, este terá validade de 01 (um) ano, com a possibilidade de prorrogação por igual período mediante avaliação do profissional da área de assistência social. Durante o período de vigência do benefício, um profissional da área de assistência social do SAMAE ou da concessionária poderá, periodicamente, visitar as famílias cadastradas a fim de confirmar a situação de vulnerabilidade. O benefício será concedido mediante pedido junto ao atendimento comercial ao usuário que possua todas as suas faturas em dia.

Em Joinville-SC são os seguintes os critérios estabelecidos pela Companhia Águas de Joinville para o usuário ter acesso à tarifa social: estar registrado no CAdÚnico; ter renda familiar máxima mensal de até dois salários mínimos; morar em residência unifamiliar; residir em Joinville há mais de um ano; não possuir débitos pendentes com a Companhia Águas de Joinville – CAJ na ocasião da concessão do benefício. O benefício é válido por dois anos. Existem duas faixas de tarifa social: a Tarifa Social, que permite um consumo de até 10 m³/mês; a Tarifa Social Especial que permite o consumo de 15 m³/mês pelo mesmo valor, para famílias numerosas, mediante laudo da Secretaria da Assistência Social do município. A

Secretaria de Assistência Social poderá propor, mediante laudo técnico, a concessão do benefício a usuários que não se enquadrem nesses critérios, mas que, comprovadamente, necessitem do subsídio.

Em Itajaí, o benefício da tarifa social atende usuários cujo domicílio possui renda per capita de no máximo meio salário mínimo e inscritos no CADÚnico. As faixas de consumo para ter acesso à tarifa social são três: de 0 a 10m³; de 11 a 20m³ e de 21 a 35m³.

No Rio Grande do Sul, em Porto Alegre - RS, a tarifa social do DMAE beneficia os usuários que vivem em domicílios unifamiliares, com área construída útil de até 40 m² e moradores de habitações coletivas, que foram construídas por meio de programas de habitação social. Para ter acesso a tarifa social, a população beneficiada deve se manter dentro do consumo caracterizado como Social (até 10 m³/mês). A diferença entre o valor do m³ dentro da tarifa social corresponde a uma redução de 60% sobre o m³ na tarifa residencial normal, estando ambos na faixa de 10m³.

Em Novo Hamburgo-RS existem três diferentes tarifas sociais. A Tarifa Social Especial, mais baixa, inclui as famílias que estejam no Cadastro Único para Programas Sociais e que consumem até 20m³ mês. A Tarifa Social Residencial beneficia famílias vivendo em imóveis com até 60m² de área e que consomem até 10m³ de água. Nos domicílios com consumo acima de 10m³, o excedente será tarifado como Residencial Básica.

Em São Leopoldo-RS os beneficiários precisam comprovar sua inscrição em programas sociais do Governo Federal, com apresentação do Número de Identificação Social (NIS), ou do Governo do Rio Grande do Sul. São beneficiados os usuários com renda familiar de até meio salário mínimo por pessoa; usuários com mais de 60 anos e renda familiar de até dois salários mínimos; usuários com doenças graves e incapacitantes com renda familiar de até dois salários mínimos. Para acessar a tarifa é preciso estar em dia com a autarquia, tendo sido criado o programa Tudo Em Dia através do qual é possível obter até 100% de desconto nas multas e juros dos débitos relativos às tarifas de água e esgoto. Contudo, o consumo é limitado a 10m³.

Serviços prestados por empresas privadas

A questão das tarifas sociais é um tema frequente da ABCON, Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto. Observando as posições da representação do setor, verifica-se que esses atores defendem que todos devem pagar uma certa quantia para ter acesso aos serviços de água e saneamento; a contrapartida do direito aos serviços é o pagamento. Para os pobres, ou aqueles que não têm a capacidade de pagar as tarifas, eles sugerem que sejam estabelecidos mecanismos de ajuda social pelo governo, nos moldes programa bolsa família, isto é o governo arcaria com as tarifas dos pobres, sendo citado o exemplo do Chile mencionado nesse texto. Outra possibilidade seria estabelecer um valor de pagamento compatível com a capacidade dessas pessoas de baixa renda de modo que possam "atuar como cidadãos plenos, pagando os serviços que recebem".¹²

¹² Sobre as posições dos operadores privados representados pela ABCON ver Britto, A.L. Estudos Proposições para acelerar o avanço da política de saneamento no Brasil: Tendências atuais e visão dos agentes do setor In: Saneamento como política pública: um olhar a partir dos desafios do SUS.1 ed. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz, 2018, v.1, p. 53-104.

O SNIS 2017 levantou informações sobre 102 prestadores privados. Entre estes estão: a SANEATINS do estado do Tocantins que resultou da privatização da companhia estadual, hoje sob controle do grupo BKR Ambiental (a Brookfield, companhia canadense detém 70% das ações e o FI-FGTS, sigla para Fundo de Investimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, 30%); três empresas micro regionais, duas no estado do Rio de Janeiro - a Concessionária Águas de Juturnaíba e a Prolagos, e a Serviço de Tratamento de Água e Esgoto – SETAE - que presta serviços a três municípios do Mato Grosso, Campinópolis, Nova Xavantina e Novo São Joaquim; e 98 prestadores privados que atendem apenas um município. Desses 60 são contratos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, 7 são apenas para esgotamento sanitário e 32 somente abastecimento de água; 41 informaram ao SNIS possuir tarifa social. A forma de estabelecimento da tarifa social varia: ou é uma lei municipal ou está estabelecida no contrato de concessão. Isso significa que a mesma empresa privada pode atuar de diferentes formas, no que concerne a tarifas sociais em diferentes municípios.

Em Andradina, São Paulo, a empresa Águas de Andradina, subsidiária da Iguá Ambiental, empresa cujo capital é composto majoritariamente por fundos de investimento, disponibiliza tarifa social para unidade exclusivamente residencial (casa ou apartamento) com área máxima de 70m² e renda familiar máxima de 1 SM de SP comprovado pela Secretaria de Promoção Social da Prefeitura. Consumo máximo de 20 m³ e que deve ser renovada anualmente. Em Castilho, também em São Paulo, a empresa Águas de Castilho é também subsidiária da Iguá Ambiental. A concessão da tarifa social foi estabelecida em decreto municipal e se dá de três maneiras opcionais: (i) família deverá estar inscrita no CADÚnico e com renda per capita de no máximo 1/2 SM, dando-se preferência às famílias inscritas no BF; ou (ii) família que tenha entre os seus um que receba o BPC; ou (iii) família que viva em residência com área construída máxima de 70 m² e que tenha renda mensal familiar de até 2 SM..

Ainda em São Paulo, a BKR Ambiental (nova marca desde 25 de abril de 2017, quando a Brookfield assumiu o controle da Odebrecht Ambiental, comprando 100% da participação acionária que pertencia à Odebrecht S.A) atua em diferentes municípios (Limeira, Mairinque Mauá, Porto Ferreira, Rio Claro, Santa Gertrudes e Sumaré) sendo que em alguns ela possui tarifas sociais em outros não. O Grupo Águas do Brasil, com maior atuação no estado do Rio de Janeiro, tem diferentes critérios para o acesso à tarifa social em diferentes municípios. Em Niterói por exemplo a tarifa social beneficia moradores de favelas; em Nova Friburgo beneficiários do Bolsa Família, sendo que nesse caso não há variação em função da faixa de consumo, segundo determinação da lei municipal. Em Petrópolis os serviços são prestados pelo mesmo grupo, através da empresa Águas do Imperador, mas não há informação sobre tarifa social.

A empresa SETAE que atende três municípios do Mato Grosso (Capinópolis, Nova Xavantina e Novo São Joaquim) possui tarifa social concedida segundo as condições de moradia do demandante sendo o consumo máximo de 10m³. No Paraná, em Paranaguá, a concessionária Águas de Paranaguá beneficia com tarifa social usuários que possuam um único imóvel, com até 50 m², renda familiar de até 2 SM, e não possuam débitos com a empresa. Em Santa Catarina, no município de Itapema, podem ter acesso à tarifa social da concessionária Águas de Itapema os usuários que possuírem renda familiar de até 1,5 SM, tenham apenas um imóvel residencial e não possuam veículo próprio.

Como visto, no Brasil existem diferentes modelos de tarifas sociais. A definição dos beneficiários é estabelecida ora pelos prestadores, ora por leis municipais, ora pelo ente

regulador. Contudo, as características desses beneficiários são bastante variadas, podendo ser mais ou menos inclusivas. Muitas vezes os documentos exigidos para se cadastrar nessa categoria são excessivos e não está claramente divulgada a possibilidade de reivindicar esse direito.

A outra exigência inadequada muitas vezes aplicada é a de que o usuário seja adimplente. Se não for dada à pessoa a possibilidade de parcelamento ou do perdão de sua dívida, este critério é inadmissível, posto ser limitante do acesso ao programa social daqueles que mais necessitam: a situação de inadimplência geralmente decorre das mesmas dificuldades financeiras que fazem necessário o acesso à tarifa social. (IDEC, 2007 pp.15).

Por outro lado, apesar dos significativos avanços de programas sociais como o Bolsa Família e a instituição do CadÚnico, existem ainda pobres urbanos excluídos desses benefícios, vivendo em situação de extrema vulnerabilidade, e incapazes de pagar pelo acesso aos serviços de água e esgoto, qualquer que seja o valor. Evidencia-se, assim, que as políticas de tarifas sociais existentes no Brasil ainda se mostram insuficientes para garantir a todos o acesso aos serviços de saneamento ambiental, seguindo dos princípios do direito humano à água e ao esgotamento sanitário.

5 - O acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil: quem são os excluídos e a necessidade imperativa de modelos tarifários socialmente justos

Dados levantados pelo Plansab na versão de 2013 indicavam quem eram aqueles que não tem acesso ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário com relação as condições sócio econômicas. Com relação ao déficit em saneamento básico se concentra nos grupos de mais baixa renda (de zero até um salário mínimo).¹³ Cerca de 75% da população brasileira que compõe o déficit em abastecimento de água, possui renda domiciliar mensal de até 1/2 salário mínimo por morador. Já com relação ao esgotamento sanitário, a população que possui renda domiciliar mensal per capita de até 1 salário mínimo representa, aproximadamente, 79,5% do déficit em afastamento de esgotos sanitários (MORAES, 2011). Nas áreas urbanas e metropolitanas essas faixas de renda estão nos assentamentos precários e favelas, nas periferias e nos conjuntos habitacionais construídos para essa faixa etária no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida. Nas áreas rurais, os últimos levantamentos do Programa de Saneamento Rural (PNRS) abertos para consulta pública mostram que quanto menor a renda agregada dos moradores maior o déficit. Em 2010, entre domicílios com renda agregada inferior a 1 salário mínimo, 41% não possuíam abastecimento de água com canalização interna; entre os domicílios com renda agregada superior a 1 salário mínimo esse percentual era de 43%; entre os com renda agregada superior a 5 salários mínimos, 7%.

O déficit em esgotamento no meio rural, representado pelos esgotos destinados a fossa rudimentar, vala rio, lagoa ou mar, a inflexão de renda também é importante. Entre domicílios com renda agregada inferior a 1 salário mínimo, 83% apresentavam essas características; entre os domicílios com renda agregada superior a 1 salário mínimo esse percentual era de 67%; entre os com renda agregada superior a 5 salários mínimos, 6%.

Se os dados demonstram que o déficit de acesso à água e ao esgotamento está naqueles com baixa capacidade de pagamento, torná-los usuários dos serviços públicos demanda equacionar

¹³ A versão de 2019 disponibilizada para consulta pública não relacionou o déficit à renda.

subsídios, na forma de tarifas sociais corretamente estruturadas, considerando que elas não podem ultrapassar 3% da renda do domicílio ou ainda garantir um volume básico de acesso à água, relacionado o direito humano e às condições de saúde. O Estado não pode se furtar ao seu papel. Segundo relator da ONU ele, tem uma função importante a desempenhar para assegurar que os recursos necessários sejam canalizados para a prestação de serviços e subsidiar aqueles cujos custos, de outra forma, seriam inacessíveis (HELLER, 2015)

Hoje os modelos de subsídios existentes no Brasil se concentram em tarifas sociais que apresentam diversos modelos, como visto no item 4 deste texto. Pensar no mais adequado, considerando as diferenças entre regiões, entre custos de serviços, entre urbano e rural é tarefa complexa mas necessária se quisermos avançar no sentido da universalização e da garantia do direito humano à água e ao esgotamento. No contexto atual de avanço da pobreza essa questão ganha maior importância. Verifica-se um aumento da pobreza entre 2014 e 2015 (período de início da crise econômica e política no Brasil, acompanhada pela elevação no nível de desemprego). Estudo realizado por Neri mostra que desde o final de 2014 até final de 2017 o aumento de pobreza foi de 33%, passando de 8,38% a 11,18% da população brasileira. Este contingente representa 23,3 milhões de pobres no país, resultado da adição de 6,27 milhões de novos pobres às estatísticas sociais (NERI, 2018).

Provavelmente os percentuais de população com baixa ou nenhuma capacidade de pagar pelos serviços aumentaram. Isso significa que mesmo que tenha ocorrido uma pequena redução dos déficits, como indicam os dados apresentados pela versão de 2019 do Plansab, não basta disponibilizar o serviço para garantir o acesso. Os exemplos internacionais e nacionais sugerem algumas pistas de políticas públicas de subsídios e modelos tarifários que alimentam essa reflexão.

Partindo das recomendações da ONU, e de uma perspectiva de direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário, o primeiro elemento a ser considerado em termos de financiamento público e de política de preços para os serviços de água e esgotamento é que eles devem ser acessíveis para todos. Essa abordagem difere significativamente da análise puramente econômica da questão tarifária, que se concentra no aspecto de recuperação de custos, total ou parcial. A Lei n.11.445/2007, no seu art. 29, estabelece que os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada, sempre que possível, mediante remuneração pela cobrança dos serviços. A perspectiva econômica, focada na recuperação de custos, explicitada nesse artigo da Lei, e a perspectiva dos direitos humanos, não são irreconciliáveis. Mas não se pode deixar de considerar que, na perspectiva dos direitos humanos, a água e o esgotamento devem ser fornecidos a um custo acessível para todos, independentemente dos meios financeiros de cada um. Isso implica, em contextos de aumento da pobreza, como é o caso do Brasil, um redesenho de instrumentos econômicos, e uma reflexão sobre os papéis do regulador e do gestor. Na regulação a questão central é o equilíbrio financeiro da prestação, na gestão uma questão central deve ser a garantia do direito social. Cabe à regulação incorporar nos seus princípios a questão do direito universal aos serviços.

Observa ainda o documento da ONU (HELLER, 2015) que em tempos de crise econômica e financeira, como o vivenciado atualmente no Brasil, as decisões de aplicar determinados preços ou de aumentar tarifas devem ser cuidadosamente consideradas. Com os aumentos de preços ocorrendo em um contexto de aumento do desemprego e redução de gastos sociais, muitas pessoas podem não ter mais condições de pagar serviços essenciais.

Nesse sentido segundo a ONU (HELLER, 2015), quando as pessoas não podem arcar com os custos do acesso a serviços de água e saneamento, a estrutura de direitos humanos exige que um serviço gratuito, financiado por outra forma que não as tarifas, seja colocado à disposição dos usuários. Para garantir a acessibilidade financeira dos serviços de água e saneamento, os Estados devem, portanto, ir além da aplicação de tarifas e recorrer a um sistema mais amplo de financiamento, incluindo impostos e subsídios, bem como subsídios cruzados de receitas governamentais ou de diferentes sistemas de preços

No que diz respeito ao modelo de tarifa social um aspecto é central: os critérios para o ter direito devem ser claros, verificáveis e facilmente adaptáveis às tarifas normais; isto que dizer que princípio básico de um sistema de preços sociais é adaptar o preço regular/normal de consumo de água às características socioeconômicas do usuário, de forma que os mais vulneráveis possam ter acesso aos serviços. A acessibilidade à informação e a transparência são fundamentais. É importante notar que no Brasil nem sempre os modelos são claros para os usuários, ou estão em evidência nos websites dos prestadores. É evidenciada a negligência dos prestadores com o tema, quando se verifica que a maioria dos que responderam ao SNIS não preencheram essa parte do questionário.

As características socioeconômicas ou critérios levados em conta para a aplicação de tarifas sociais geralmente estão relacionadas a: (i) renda familiar (ii) tamanho da família - vários países introduziram tarifas preferenciais para famílias grandes, muitas vezes porque os sistemas progressivos as penalizam- (iii) estado de saúde, incapacidade ou idade

Quanto aos subsídios cruzados existem várias possibilidades de equacioná-los. Como assinala relatório da ONU (HELLER, 2015), onde há suficientemente pessoas com renda mais elevada, com capacidade de pagamento, em comparação com aquelas que não podem pagar a taxa total por esses serviços, a recuperação total dos custos é possível graças ao subsídio cruzado entre os primeiros e os segundos. Outros tipos de subsídios são possíveis: entre diferentes tipos de usuários (industriais, comerciais e residenciais) outra; entre territórios, sendo que o princípio é que as tarifas arrecadadas nos territórios com melhores condições sócio econômicas subsidiariam as tarifas em territórios sócio economicamente mais vulneráveis, o que depende da forma como esses territórios são delimitados.

Contudo, como assinala o relatório da ONU (HELLER, 2015), em muitos países em desenvolvimento, a população de renda média e alta é insuficiente para permitir subsídios cruzados, e a recuperação total dos custos apenas através de tarifas não é uma opção. Observa-se que nesses casos a ação do Estado para garantir o direito à água e ao esgotamento é fundamental. Existe a possibilidade de criar impostos ou taxas que proporcionariam receitas progressivas (taxas sobre a água engarrafada ou álcool teriam um nexos com a água e poderiam ser a base dos subsídios, como proposto nos EUA).

Para garantir o acesso as subvenções podem cobrir partes das tarifas: os custos das ligações domiciliares; a parte fixa da tarifa (que não depende do consumo); a parte relativa ao consumo dentro do sistema de blocos crescentes, geralmente limitada ao primeiro bloco. Pode haver também combinações dessas três fórmulas

A água e o saneamento são tão importantes para a saúde pública que o financiamento público é essencial. O Estado tem um papel importante a desempenhar para assegurar que os recursos necessários sejam canalizados para a universalização dos serviços e para subsidiar aqueles cujo custo da tarifa seria inacessível. Quando as pessoas não podem pagar o acesso a serviços

de água e esgotamento, a estrutura legal dos direitos humanos exige o serviço gratuito, com um volume mínimo necessário garantia da vida e da saúde. Para garantir a acessibilidade e a sustentabilidade dos serviços de água e saneamento, os Estados devem, portanto buscar meios para subsidiar essa gratuidade, indo além da aplicação de tarifas e recorrer a um sistema mais amplo de financiamento, incluindo impostos e diferentes forma de subsídios, bem como subsídios cruzados de receitas do governo.

No caso do Brasil, um caminho possível seria via impostos sobre grandes usuários de água para fins mercantis, isto é, setores produtivos, como de bebidas, ou mesmo o agronegócio, que consomem muita água em seus processos produtivos. Os recursos mobilizados sobre esses setores poderiam ser a fonte de um subsídio para os usuários sem capacidade de pagamento. A operacionalizando desse sistema não é simples mas possível. Estabelece-se assim um outro sistema de subsídios via taxas arrecadadas pelo governo e externos à prestação dos serviços.

Concluindo a discussão sobre o tema das tarifas sociais, e observando o alcance e limites dos modelos adotados no Brasil, levantados no item 4, alguns aspectos merecem ser destacados, sobretudo quando o tema é analisado na perspectiva dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário. Considera-se que esses aspectos, orientados pela perspectiva apontada pela ONU (HELLER, 2015), tem ser incorporados às políticas públicas de saneamento básico.

- A necessidade de investimentos públicos voltados para o acesso dos mais vulneráveis aos serviços; de normativa e de regulação pública para garantir o acesso dessa população mais pobre a um volume mínimo de água relacionado à saúde pública que não pode ser objeto de corte da parte dos prestadores, sendo esses públicos ou privados.
- O estabelecimento de tarifas sociais compatíveis com a possibilidade de pagamento e com as necessidades em termos de volume de água das famílias de baixa renda, regulamentadas por lei e efetivamente aplicadas.
- A participação dos grupos mais vulneráveis na definição desses modelos, de forma que os beneficiários sejam definidos de forma justa.
- A informação ampla e a transparência sobre os modelos de tarifas sociais e subvenções.
- O cuidado com as formalidades para ter acesso ao benefício, garantindo que não sejam exigidos documentos ou condições que pessoas de baixa renda ou marginalizadas não têm.

Referências Bibliográficas

- BAKKER, K. An uncooperative commodity: Privatizing water in England and Wales. Oxford, UK: Oxford University Press, 2004
- BANERJEE, S. FOSTER, V., YING, Y. SKILLING, H. e WODON, Q. Cost Recovery, Equity, and Efficiency in Water Tariffs: Evidence from African Utilities. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Washington, DC, 2009.
- BARRAQUÉ, B. Eau (et gaz) à tous les étages: comment les Européens l'ont eue, et comment le Tiers Monde pourrait l'avoir ? Texte présenté séminaire de l'IDDRI "Accès aux services essentiels dans les PED", 2005.

BARRAQUÉ, B.; ISNARD, L.; BARBIER, R.; CANNEVAS, G. Trajectoires techniques et institutionnelles des services d'eau en Europe de l'ouest, aux Etats-Unis et en Australie. Livrable 5.1EAU&3E La durabilité des services d'eau dans les grandes villes. ANR Villes Durables, 2011.

BURGER, C. JANSEN, A. Increasing Block Tariff structures as a water subsidy mechanism in South Africa: An exploratory analysis, *Development Southern Africa*, 31:4, 553-562, DOI: 10.1080/0376835X.2014.906915

BRADSHAW, J., HUBY, M. 'Water poverty in England and Wales.', *Journal of poverty and social justice.*, 21 (2). pp. 137-148. 2013

BRASIL Lei nº 11445 de 5 de janeiro de 2007. Estabelece Diretrizes Nacionais Para O Saneamento Básico; Altera As Leis N^{OS} 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. **Presidência da República. Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos.** Brasília, DF, 2007.

BRASIL. Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010. Regulamenta a Lei no 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. Presidência da República. Brasília, 2010.

BRASIL, Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2017. Brasília: SNSA/MCIDADES, 2019. 226 p.

BRITTO, A. L. et al. Panorama do Saneamento Básico no Brasil: Avaliação Político-Institucional do Setor De Saneamento Básico. Volume no IV. Ana Lúcia Britto (coord.). Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Ed. MinCidades. 538p. 2011

COING, H. Les services urbains revisités. Les services urbains revisités in *Servicios Urbanos en America Latina*. Santiago. Ed. Redes, 1992

CONSUMER COUNCIL FOR WATER (CCWater). Vulnerability in Water Sector, 2018. <https://www.ccwater.org.uk/wp-content/uploads/2018/10/Vulnerability-in-the-water-sector.pdf>

CONTRERAS, D. GÓMEZ-LOBO, A e PALMA, I. Revisiting the distributional impacts of water subsidy policy in Chile: a historical analysis from 1998–2015. *Water Policy* 20 (2018) 1208–1226

DUBREUIL, C. *The right to water: from concept to implementation*. Marseilles: World Water Council, 2006. 62p.

EUREAU. Access to water and measures in case of non-payment. 26 August 2016 Briefing note, Brussels, Belgium

FERNANDEZ, D. Colombia: Desarrollo Económico Reciente en Infraestructura Balanceando las necesidades sociales y productivas de infraestructura. Informes de Base. Sector Agua Potable. World Bank, Finance, Private Sector and Infrastructure Unit Latin America and the Caribbean. Septiembre 1, 2004

FITCH, M. and PRICE, H. Water Poverty in England and Wales. Public Utilities Access Forum, Newcastle-upon-Tyne. 2002.

GOMEZ-LOBO, A, MELÉNDEZ, M. Social policies and private sector participation in water supply – the case of Colombia. UNITED NATIONS RESEARCH INSTITUTE FOR SOCIAL DEVELOPMENT, April 2007.

HELLER, L. Report of the Special Rapporteur on the human right to safe drinking water and sanitation. ONU Disponível <http://www.waterhumanrighttreaty.org/wp-content/uploads/2016/05/Report-Special-rapporteur-August-2015-EN.pdf>

INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR - IDEC. A água e o consumidor: um primeiro olhar sobre as práticas tarifárias do setor de saneamento no Brasil; relatório de pesquisa. [s.l.]: IDEC, 2007. 26p

JONES, P. e MOULTONS, A. Water: Still not a human right in the United States, 2016. Disponível em <https://www.bread.org/blog/water-still-not-human-right-united-states>

LARRAIN, S. Human Rights and Market Rules in Chile's Water Conflicts: A Call for Structural Changes in Water Policy. ENVIRONMENTAL JUSTICE Volume 5, Number 2, 2012. P.82-88.

LARRAIN, S., SCHAEFFER, C. (eds). Conflicts Over Water in Chile: Between human rights and market rules. Programa Chile Sustentable, Henrich Boll Stiftung, The Council of Canadians actions for Social Justice, Santiago, 2010.

MITLIN, D. *Beyond second best: the whys, hows and herefores of water subsidies*. Manchester: Centre on Regulation and Competition, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, 2004. Paper n. 93

MOLINOS-SENANTE, M., DONOSO, G., Water scarcity and affordability in urban water pricing: A case study of Chile, Utilities Policy (2016), <http://dx.doi.org/10.1016/j.jup.2016.04.014>.

MORAES, L. R. (coord). Panorama do Saneamento Básico no Brasil: Análise situacional do déficit em saneamento básico. Volume II. Ana Lúcia Britto (coord.). Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Ed. MinCidades.. 2011.

NERI, M. Qual foi o Impacto da Crise sobre Pobreza e Distribuição de Renda? FVG Nota curta. Centro de Políticas Sociais. 2018. Disponível em: <https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/NOTA-CURTA-Pobreza-Desigualdade-a-Crise-Recente_FGV_Social_Neri.pdf

OCDE. Problèmes sociaux liés à la distribution et à la tarification de l'eau, Paris OCDE, 2002

PALANIAPPAN, M.C.H.; GLEICK, P.H.; WOLFF, G. Développement futur de l'infrastructure de l'eau et des services connexes: évolutions et enjeux. In: OCDE. *Les infrastructures à l'horizon 2030*. v.2: électricité, eau et transports:quelles politiques? Paris: OCDE, 2007.

RODINA, L. Human right to water in Khayelitsha, South Africa – Lessons from a “lived experiences” perspective. Geoforum, 72, 58–66, 2016 doi:10.1016/j.geoforum.2016.04.003

SALZMAN, J. Drinking Water: A History. London, Abrams Press, 2012.

SMETS, H. *De l'eau potable à un prix abordable: la pratique des états*. Paris: Academie de l'Eau, 2008. 286p.

SMETS, H. *La solidarité pour l'eau potable: aspects économiques*. Paris: Harmattan, 2004. 290p.

SWYNGEDOUW , E. KAÏKA, M e CASTRO, E. Urban Water: A political-ecology perspective Built Environment, Special Issue on Water Management in Urban Areas, 2002, Vol. 28, , pp. 124-137. https://eprint.ncl.ac.uk/file_store/production/47331/ACB5807F-FF4E-492B-88AA-505D78042041.pdf

VARGAS, L. e HELLER, L. Determinants in implementing a public policy for an essential volume of free water in Bogotá and Medellín, Colombia. *Ciência e Saúde Coletiva*. 21 (3) 719-730, 2016.

VIRCOULON, T. L'eau gratuite pour tous? L'exemple de la nouvelle politique de l'eau en Afrique du Sud. *Afrique contemporaine* 1 (205): 135-150, 2003.

WORLD BANK GROUP. Water and Sanitation Program. Private Sector Provision of Water and Sanitation Services in Rural Areas and Small Towns: The Role of the Public Sector. Country Report: Colombia, 2016.