

*ONDAS - Observatório Nacional
dos Direitos à Água e ao Saneamento*

ÁGUA COMO DIREITO: Tarifa Social como Estratégia para a Acessibilidade Econômica



LETRCAPITAL

Copyright © ONDAS - Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento, 2021

*Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/02/1998.
O livro pode ser livremente reproduzido e transmitido, para finalidades não comerciais,
desde que citada a fonte.*

EDITOR João Baptista Pinto
CAPA Luiz Guimarães
(Foto de Liz Moreira)
PROJETO GRÁFICO Luiz Guimarães
REVISÃO Rachel Rosa

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA FONTE
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

A224

ÁGUA COMO DIREITO [recurso eletrônico]: Tarifa Social como Estratégia para a Acessibilidade Econômica / organização Ricardo de Sousa Moretti, Ana Lucia Britto. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital; Brasília [DF] : ONDAS - Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento, 2021.

Recurso digital; 15 MB

Formato: e-book

Requisitos do sistema: conteúdo autoexecutável

Modo de acesso: world wide web

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-87594-85-9 (recurso eletrônico)

1. Abastecimento de água - Taxas. 2. Tarifa social. 3. Acessibilidade econômica. 4. Direito ao saneamento. 5. CadÚnico.. I. Moretti, Ricardo de Sousa. II. Britto, Ana Lucia.

21-69893

CDD: 363.61

CDU: 316.43:351.778.3

Leandra Felix da Cruz Candido - Bibliotecária - CRB-7/6135

LETRA CAPITAL EDITORA
Telefax: (21) 3553-2236/2215-3781
letracapital@letracapital.com.br

*ONDAS - Observatório Nacional
dos Direitos à Água e ao Saneamento*

ÁGUA COMO DIREITO:
Tarifa Social como Estratégia
para a Acessibilidade Econômica



LETRAPITAL

Agradecimentos

O ONDAS agradece às entidades que contribuíram com o patrocínio desta publicação, com a certeza de que esse apoio fortalece a luta em defesa do saneamento básico público e da universalização do acesso aos serviços a toda a população, independentemente da capacidade de pagamento e das condições de moradia. São elas:



Caixa de Assistência dos Profissionais do CREA-Mútua/RJ



Federação Nacional dos Urbanitários (FNU);



Sindicato dos Trabalhadores em Água, Esgoto e Meio Ambiente do Estado de São Paulo (Sintaema);



Federação Nacional das Associações do Pessoal da Caixa Econômica Federal (Fenae);



Federação Interestadual de Sindicatos de Engenheiros (Fisenge);



Internacional de Serviços Públicos/Brasil (ISP);



Federação Nacional dos Trabalhadores em Água, Energia e Meio Ambiente (Fenatema);



Sindicato dos Engenheiros no Estado do Rio de Janeiro (Senge-RJ);

Agradecemos, especialmente, aos autores e autoras que se empenharam na produção dos textos, sempre com o propósito de garantir que os conteúdos disponibilizados sirvam de apoio à luta cotidiana daqueles e daquelas que não medem esforços para assegurar o acesso universal à água e ao saneamento a todo povo brasileiro. Agradecemos também aos que se dedicaram à revisão da publicação e garantiram a qualidade que hora apresentamos ao leitor.

Dedicatória

Dedicamos esta publicação à memória do companheiro Sávio Mourão Henrique, que travou luta intensa no combate às desigualdades no nosso país. Sávio era nosso associado e membro ativo dos trabalhos que o ONDAS desenvolve em São Paulo, principalmente em ações relacionadas à garantia do acesso à água e ao saneamento às populações em vulnerabilidade.

Fez seu mestrado na Universidade Federal do ABC (UFABC) e, pela sua dissertação sobre as incongruências na forma como se remuneram os serviços de saneamento, recebeu importante premiação. Desenvolveu trabalho em ONG que ajudava comunidades carentes no enfrentamento da Covid-19 e ajudou a viabilizar 25 mil atendimentos através de telemedicina nessas comunidades. Atualmente, fazia doutorado na UFABC e era o representante da Federação Nacional dos Urbanitários (FNU) no Conselho de Orientação de Saneamento da Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo (Arsesp).

Seu trabalho deixa marcas e vai fazer falta. Sua alegria contagiante fica eternizada para aqueles que tiveram o privilégio de conviver com ele.

SÁVIO PRESENTE!

Sumário

À guisa de apresentação do ONDAS	8
<i>Marcos Helano Fernandes Montenegro</i>	
PREFÁCIO 1 - A Tarifa Social e a acessibilidade econômica.....	12
<i>Edson Aparecido da Silva</i>	
PREFÁCIO 2 - Acessibilidade econômica: requisito para a igualdade no acesso aos serviços de água e saneamento	15
<i>Léo Heller</i>	
CAPÍTULO 1 - Introdução: a Tarifa Social e o direito humano à água e ao saneamento	19
<i>Alex Moura de Souza Aguiar</i> <i>Ricardo de Sousa Moretti</i>	
CAPÍTULO 2 - As tarifas sociais de abastecimento de água e esgotamento sanitário: experiências internacionais	30
<i>Ana Lucia Britto</i>	
CAPÍTULO 3 - CadÚnico e Tarifa Social de água e esgoto.....	64
<i>Rosângela D. O. da Paz</i>	
CAPÍTULO 4 - A Tarifa Social nos serviços de água e esgoto em Belo Horizonte	80
<i>Alex Moura de Souza Aguiar</i>	
CAPÍTULO 5 - Abastecimento de água, esgotamento sanitário e Tarifa Social no município de São Paulo	97
<i>Edson Aparecido da Silva</i>	
CAPÍTULO 6 - Tarifas Sociais de água e esgoto em Campo Grande.....	112
<i>Marcos Helano Fernandes Montenegro</i> <i>Pery Nazareth</i>	

CAPÍTULO 7 - A Tarifa Social nos serviços de água e esgoto em Porto Alegre	124
<i>Arnaldo Luiz Dutra</i>	
<i>Carlos Eduardo de oliveira</i>	
CAPÍTULO 8 - Acessibilidade econômica aos serviços públicos de água e esgoto e Tarifa Social no Distrito Federal	141
<i>Thiago Faquinelli</i>	
<i>Marcos Helano Fernandes Montenegro</i>	
CAPÍTULO 9 - A Tarifa Social na cidade de Manaus.....	161
<i>Sandoval Alves Rocha</i>	
CAPÍTULO 10 - A Tarifa Social nos serviços de água e esgoto no Rio de Janeiro	174
<i>Ana Lucia Britto</i>	
<i>Patrícia Finamore Araujo</i>	
CAPÍTULO 11 - A Tarifa Social nos serviços de água e Esgotos na cidade do Salvador/BA	196
<i>Abelardo de Oliveira Filho</i>	
<i>Luiz Geovane Andrade Santana</i>	
CAPÍTULO 12 - O desafio da implementação da Tarifa Social no Brasil- análise dos resultados dos estudos nas oito capitais estudadas.....	215
<i>Marcos Helano Fernandes Montenegro</i>	
<i>Ricardo de Sousa Moretti</i>	

À guisa de apresentação do ONDAS

Congregando profissionais, acadêmicos, estudantes e militantes do movimento popular da cidade, do campo, das águas e das florestas, o ONDAS - Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento tem como missão constituir-se em canal de produção e difusão de conhecimento e de suporte à atuação política direcionada à promoção dos direitos humanos à água e ao saneamento.

O Observatório nasceu com o propósito de promover a ação conjunta, autônoma e crítica de instituições acadêmicas e de movimentos sociais de todo o país. É importante destacar que a percepção da necessidade de uma entidade que dinamize a produção de conhecimento crítico e o coloque à disposição dos movimentos sociais não é recente. Durante o Fórum Alternativo Mundial da Água (FAMA), realizado em Brasília, em 2018, o esforço para sua criação foi retomado. Em 6 de fevereiro de 2019, o ONDAS foi oficialmente constituído, com a aprovação de seu Estatuto, a eleição da Coordenação Colegiada e do Conselho Fiscal, e a formação do seu Conselho de Orientação.

Concebido desde sua origem como empreendimento coletivo, o ONDAS é formado por homens e mulheres que acreditam, defendem e trabalham por serviços de saneamento básico universalizados, acessíveis a todas e todos, com qualidade e prestados por entidades públicas, com participação e controle social. Seus associados são professores, pesquisadores, estudantes, trabalhadores do setor e integrantes de movimentos sociais que têm a convicção de que água é direito, e não mercadoria.

São os seus associados que mantêm o ONDAS como entidade independente e viabilizam, com sua colaboração, estudos com perspectiva crítica e divulgação de subsídios para alimentar a luta pelos direitos humanos à água e ao saneamento e contra a privatização desses serviços públicos, dentre diversas outras iniciativas.

Na atual conjuntura, se articulam os efeitos nefastos da pandemia com uma política econômica ultraliberal, o processo

de construção do Brasil como nação democrática e inclusiva está em risco. Bolsonaro adota como estilo governamental o ódio, o desprezo pela vida e o ataque sistemático à ordem constitucional e aos direitos humanos por ela assegurados, como à saúde e ao meio ambiente sadio. Tem razão o ex-presidente do STF Ayres Britto quando diz que o conjunto de sua obra sinaliza o cometimento de crime de responsabilidade, em especial pela inobservância do artigo 78 da Constituição Federal, que exige do presidente o compromisso de manter, defender e cumprir a Constituição, observar as leis e promover o bem geral do povo brasileiro.

São inaceitáveis a desconstrução da política nacional de meio ambiente e de seus instrumentos, o enfraquecimento e redução da cobertura do Bolsa Família, e do auxílio emergencial. Como, evidentemente, são intoleráveis os ataques aos direitos dos povos indígenas, à ciência e a promoção da desinformação.

Por isso, é ainda mais relevante a atuação de entidades como o ONDAS. Somamo-nos àqueles que lutam contra a liquidação do patrimônio público e, em especial, contra a privatização dos serviços de saneamento, em compasso com o desmantelamento das empresas estaduais e dos órgãos municipais de água e esgoto. Denunciamos a Lei nº 14.026/2020 como instrumento de transformação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico em negócio, regido pela prioridade do lucro e de encontro aos compromissos do país com os direitos humanos. Acusamos o lobby das empresas privadas que atuam no saneamento, embaçado por entidades pretensamente neutras, que apresentam a privatização como remédio para os males e fragilidades do saneamento básico do Brasil. Evidenciamos a transformação do BNDES, de Banco Nacional de Desenvolvimento em instrumento de entrega do saneamento básico à sanha dos mercados, usando como ferramenta de chantagem a crise fiscal dos estados e municípios. Alertamos para o esfacelamento das empresas públicas de saneamento pautado por uma política neoliberal e que visa favorecer grupos e organizações financeiras privadas. Por tudo isso, apoiamos as iniciativas que reivindicam o impeachment de Bolsonaro.

Em 2020, em parceria com o Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos e Regionais (Lepur), o Laboratório Justiça Territorial

(Labjuta) e a Artigo 19, o ONDAS editou e publicou o informativo popular “Direito à Água em Tempos de Pandemia”, que circulou em versões eletrônica e impressa, tendo sido amplamente distribuído por iniciativas de solidariedade com a população urbana de baixa renda.

Este primeiro livro editado pelo ONDAS é o resultado de trabalho coletivo, como não poderia deixar de ser, dado o perfil do Observatório. Seu tema foi escolhido em razão da crise sanitária, social, econômica e política que o Brasil atravessa e que está onerando, sobretudo, as populações urbanas em situação de vulnerabilidade de renda e moradia. Assim, é indispensável a avaliação da efetividade do atendimento com Tarifa Social, tanto no que diz respeito ao preço quanto à abrangência de cobertura do público alvo. Assegurar acessibilidade econômica é também vedar a suspensão do fornecimento de água por inadimplência e garantir o suprimento de um volume mínimo de água a todas as famílias, independentemente de sua condição econômica. Assim, os trabalhos desta publicação focam na avaliação da efetividade da Tarifa Social em diferentes casos. Graças à disposição de trabalho voluntário dos nossos colaboradores, são congregadas informações de sete capitais e o Distrito Federal, em todas as regiões do país, de Manaus a Porto Alegre, do Rio de Janeiro a Campo Grande, coerentemente com a perspectiva de atuação do ONDAS em todo o território nacional.

Estamos trabalhando para trazer à luz novas publicações que examinem, pelo prisma dos direitos humanos, entre outros, temas como o acesso não discriminatório aos serviços de água e esgoto, planejamento e realização progressiva dos direitos humanos à água e ao saneamento, impactos da privatização dos serviços na realização dos direitos humanos e direitos da população em situação de rua.

Fica aqui nosso convite para você conhecer o Observatório por meio do site "<http://www.ondasbrasil.org/>"www.ondasbrasil.org e acompanhar nossas atividades nas redes sociais. Para saber como se associar ao ONDAS, visite: "<https://ondasbrasil.org/associe-se/>"www.ondasbrasil.org/associe-se.

Entre em contato conosco e sintá-se à vontade para contribuir, propondo a divulgação de dissertações, teses, artigos, livros e de iniciativas e lutas pelos direitos humanos à água e ao saneamento. Será um prazer tê-lo conosco nessa luta!

Marcos Helano Fernandes Montenegro
Coordenador Geral do ONDAS

Prefácio 1

A Tarifa Social e a acessibilidade econômica

*Edson Aparecido da Silva*¹

A acessibilidade econômica é um dos requisitos para a garantia do acesso à água e ao esgotamento sanitário, segundo critérios estabelecidos pelo Comitê para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais vinculado ao Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas.

Desde antes da Lei nº 11.445/2007, que definiu as diretrizes nacionais para o saneamento básico, os prestadores de serviços públicos de saneamento básico do Brasil vêm praticando a Tarifa Social como uma política de atendimento às famílias de baixa renda. Com o advento da regulação dos serviços, as entidades reguladoras não adotaram critério único para sua aplicação e, na maioria dos casos, as práticas existentes foram preservadas ou pouco modificadas.

A coordenação do ONDAS - Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento, quando decidiu estudar a cobertura da Tarifa Social em sete capitais: Rio de Janeiro/RJ, São Paulo/SP, Belo Horizonte/BH, Salvador/BA, Campo Grande/MS, Porto Alegre/RS, Manaus/AM e mais o Distrito Federal/DF, trabalhou com a hipótese de que os critérios praticados pelos prestadores de serviço nessas localidades poderiam estar excluindo pessoas que vivem em processo de vulnerabilidade.

Partiu-se da premissa que adotar como público-alvo as famílias com renda familiar *per capita* classificada como extrema pobreza, pobreza e baixa renda inscritas no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) é a forma mais adequada

¹ Sociólogo, Mestre em Planejamento e Gestão do Território pela UFABC, Secretário Executivo do ONDAS - Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento e Assessor de Saneamento da Federação Nacional dos Urbanitários (FNU). E-mail: edsonsaneamento@gmail.com

de selecionar os beneficiários da Tarifa Social. Considerou-se, ainda, que mesmo nos casos em que o CadÚnico é adotado, é necessário avaliar se o critério vem sendo efetivamente obedecido ou se são necessárias intervenções para a garantia do acesso das famílias integrantes do público-alvo.

A Lei nº 11.445/2007, alterada pela Lei nº 14.026/2020, condiciona a validade dos contratos de prestação de serviços públicos de saneamento básico à existência de estudo que comprove a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação dos serviços. É a política tarifária que deverá garantir o equilíbrio econômico e financeiro dos operadores, assegurando, ao mesmo tempo, a modicidade tarifária e a acessibilidade econômica das famílias em situação de vulnerabilidade. A legislação prevê, ainda, a possibilidade de política de subsídios tarifários e não tarifários (fiscais). O primeiro quando integrarem a estrutura tarifária e o segundo quando decorrerem da alocação de recursos orçamentários, inclusive por meio de subvenções.

Note-se que, apesar da importância de se observar o equilíbrio econômico e financeiro dos prestadores, essa lógica deve considerar a necessidade de se garantir os serviços para toda a população, independentemente da sua capacidade de pagamento e das condições de moradia. A legislação, ao citar a modicidade tarifária, não explicita que o pagamento da “tarifa módica” não pode dificultar ou impedir que os usuários dos serviços de saneamento básico preservem os seus demais direitos como, por exemplo, à moradia e à alimentação.

Sobre a interrupção do fornecimento dos serviços, a legislação diz que “a interrupção ou a restrição do fornecimento de água por inadimplência a estabelecimentos de saúde, a instituições educacionais e de internação coletiva de pessoas **e a usuário residencial de baixa renda beneficiário de tarifa social** deverá obedecer a prazos e critérios que preservem condições mínimas de manutenção da saúde das pessoas atingidas”. Nesse caso, é preciso definir na legislação as “condições mínimas de manutenção da saúde das pessoas atingidas”, sob risco desses critérios ficarem a cargo do próprio prestador ou da agência reguladora e não atender de forma adequada os mais necessitados.

Com o esforço sintetizado nas páginas desta publicação, o ONDAS pretende dar destaque a um tema crucial para a garantia

do acesso aos serviços de saneamento básico a toda a população. A Tarifa Social é um instrumento de política pública a ser aprimorado e expandido, exigindo o aprofundamento de estudos relativos à garantia de uma quantidade mínima diária de água à população mais vulnerável e de políticas restritivas de corte no fornecimento dos serviços.

Que este livro, fruto de esforço coletivo, que agora é disponibilizado por meio deste e-Book, sirva de estímulo a todas e todos que ajudam na consolidação do ONDAS a prosseguirem com os estudos e pesquisas.

Parabéns aos responsáveis pelos artigos e àquelas e àqueles que, de forma direta ou indireta, tornaram possível esta iniciativa.

Prefácio 2

Acessibilidade econômica: requisito para a igualdade no acesso aos serviços de água e saneamento

Léo Heller¹

Em 2002, o Comentário Geral nº 15 (CG15) do Comitê para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, vinculado ao Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, estabeleceu que o direito humano à água inclui sua disponibilidade, qualidade e acessibilidade. A acessibilidade é entendida em quatro dimensões: acessibilidade física, acessibilidade econômica, não discriminação e acessibilidade à informação. O reconhecimento da acessibilidade econômica como um componente do direito, nesse documento seminal, abre espaço para frutíferas discussões sobre o significado desse elemento e, sobretudo, dos meios mais efetivos para se alcançar plenamente o direito humano à água e, anos depois do CG15, ao esgotamento sanitário.

Uma primeira discussão sobre o tema, não muito presente na literatura, é a que diferencia “acessibilidade econômica” de “acessibilidade financeira”. Este último conceito pode trazer a conotação reducionista do dispêndio direto que incorre uma pessoa ou uma família para acesso aos serviços, por exemplo, ao pagar mensalmente sua conta. O primeiro conceito, que me parece mais adequado nessa discussão, leva em conta mais amplamente o impacto econômico de acessar os serviços de água e esgoto que recai sobre seu usuário. Inclui gastos não monetários e, muitas vezes, não tangíveis, relacionados a esse acesso. Gastos que chegam a ser invisíveis para aqueles que têm acesso às redes e que têm capacidade de arcar com as tarifas. Refiro-me ao tempo despendido, frequentemente, por mulheres e meninas, para coletar água nas fontes; ao absenteísmo

¹ Pesquisador do Instituto René Rachou, Fiocruz, Relator Especial das Nações Unidas para os Direitos Humanos à água e ao saneamento (2014-2020). E-mail: leo.heller@fiocruz.br

escolar de meninas por necessitarem ajudar suas mães nas tarefas de abastecimento de água e higiene domiciliar; ao esforço para tratar a água no nível domiciliar; ao custo de construção e limpeza de fossas; ao custo com o cuidado com a saúde, decorrente dos agravos associados ao saneamento precário...

A consideração do impacto econômico àqueles que não contam com serviços de água e esgotos – ou os que vivem em assentamentos informais, em áreas rurais ou em situação de rua – sem grande esforço mostra que quem mais despende para acessar os serviços, mesmo em termos absolutos, são exatamente esses grupos populacionais. Essa talvez seja a face mais injusta do saneamento. Os excluídos, além de receberem o impacto negativo em sua saúde, em seu conforto, em sua dignidade humana e no usufruto de um direito, são economicamente sobrecarregados. Dessa forma, têm comprometido seu acesso a outros bens e serviços, como alimentação, vestuário, moradia, transporte, cuidados à saúde etc.

A dimensão da acessibilidade econômica no acesso aos serviços de saneamento é frequentemente negligenciada tanto por prestadores quanto por reguladores, muito mais voltados para a garantia da sustentabilidade financeira dos serviços e de seu “desempenho técnico” e menos preocupados com a forma como a distribuição dos custos entre os usuários deve se dar e, em especial, sobre como os modelos de custos atingem os que vivem em situação de pobreza.

Quanto ao significado do conceito, sob a ótica dos direitos humanos, a incapacidade financeira de pagar pelos serviços não deve ser razão para que tais serviços não sejam garantidos. Por outro lado, o dispêndio em água e esgoto não deve limitar economicamente o usuário de usufruir de outros direitos humanos. Tema associado à acessibilidade econômica são os cortes de água por incapacidade econômica de pagamento, o que é rigorosamente proibido no marco dos direitos humanos, pois constitui-se medida de retrocesso, portanto, incompatível com o princípio da realização progressiva dos direitos. Infelizmente, a proibição de que haja desconexões, quando se verifica incapacidade de pagamento, é raramente encontrada no conjunto dos países, mesmo no contexto da pandemia da Covid-19.

Um desafio associado à definição do significado do conceito é como medi-lo. Por exemplo, uma pergunta relevante é sobre a proporção da população com serviços financeiramente inacessíveis

em diferentes contextos. Vale lembrar que a meta 6.1 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Organização das Nações Unidas (ONU), é alcançar, até 2030, acesso universal e equitativo à água para consumo humano segura e economicamente acessível para todos e todas. Entretanto, até 2020, esse quesito não estava sendo monitorado no nível internacional pela Organização Mundial da Saúde (OMS) e pelo Fundo de Emergência Internacional das Nações Unidas para a Infância (Unicef), encarregadas do monitoramento das metas 6.1 e 6.2, por ausência de metodologia adequada. Reconhece-se que metodologias que se apoiam em um limite de comprometimento de renda com o dispêndio em água e esgoto têm se mostrado nitidamente inadequadas. Portanto, até mesmo para o monitoramento, pode-se dizer que a acessibilidade econômica é um elemento negligenciado. E não monitorar significa não conhecer, o que coloca uma neblina na capacidade dos governos em formular e implementar políticas públicas adequadas.

A outra face dessa discussão, e que interessa mais diretamente a este livro, é como assegurar que os serviços sejam economicamente acessíveis a todos e todas, acionando-se mecanismos adequados. Entramos aqui no terreno das políticas públicas. Independentemente da dificuldade na identificação de a quem atingir, pela limitação metodológica, existem diferentes tipos de experiências ao redor do mundo, de políticas “relacionadas” à acessibilidade econômica, que podem aportar ensinamentos.

É muito conhecido o modelo sul-africano, que procura dar concretude a determinações da constituição do país, a qual reconhece o direito humano à água. Nele, todos os habitantes do país têm acesso a um volume mensal gratuito de 6 m³ de água por moradia. Em cidades colombianas – Bogotá e Medellín, por exemplo – há programas que asseguram, de maneira gratuita, um volume essencial de água para famílias de baixa renda, identificadas segundo uma classificação por estratos, baseados na região em que a moradia se localiza. No modelo chileno, por sua vez, é realizada uma avaliação do status socioeconômico daqueles que assim o solicitam e, para os elegíveis, é concedido desconto para o primeiro bloco do sistema tarifário de blocos progressivos vigente.

Tais modelos, contudo, podem acertar ou errar o alvo. Podem incluir falso positivos, o que não é tão problemático, ou excluir

falso negativos, neste caso, gerando injustiças. Os modelos universais, que não focalizam populações em situação de pobreza, podem criar subsídios invertidos, dos pobres para os ricos. Modelos que requerem aos potenciais beneficiários solicitar ativamente o benefício podem excluir muitos por informação deficiente ou falta de acesso aos balcões de recebimento dos pedidos. Os modelos em curso, em geral, somente enxergam as populações conectadas aos sistemas formais de abastecimento de água, raramente sendo acoplados a um subsídio direto para aqueles excluídos do saneamento público, o que é muito preocupante.

A tradição brasileira nesse campo é relativamente recente e recebeu o formato das chamadas Tarifas Sociais, objeto deste livro. O modelo trata-se de um experimento, expandindo-se e adaptando-se a diferentes contextos. Como os demais modelos, algumas indagações surgem na Tarifa Social como instrumento de promoção da acessibilidade econômica. Estão realmente sendo incluídas as populações que necessitam de subsídios? Os descontos concedidos são suficientes para que o gasto realmente cumpra com requisitos de acessibilidade econômica? Como complementar o modelo com subsídios aos que “não pagam tarifa”? Como lidar com moradias que são conectadas à rede de água e não de esgoto? Como tornar a aplicação automática e minimizar o número de falso negativos? Como lidar com situações contingentes como desemprego ou o impacto econômico de emergências sanitárias, a exemplo da pandemia da Covid-19? E, talvez a pergunta mais desafiante, como será o futuro das Tarifas Sociais com a maciça privatização dos serviços, promovida pela Lei nº 14.026/2020, em que a voracidade das empresas privadas pelo lucro procurará remover qualquer potencial perda de arrecadação? Qual será o nível de independência dos reguladores para controlar essa voracidade?

Colocar uma lupa sobre as experiências de aplicação da Tarifa Social em curso no Brasil é um esforço acadêmico que este livro faz com maestria, com o que, certamente, contribuirá para a avaliação e o aperfeiçoamento desse experimento de acessibilidade econômica no Brasil. Poderá, inclusive, levar lições para outros contextos internacionais.

Os organizadores e autores da publicação estão de parabéns!

Capítulo 1

Introdução: a Tarifa Social e o direito humano à água e ao saneamento

Alex Moura de Souza Aguiar¹

Ricardo de Sousa Moretti²

Histórico da produção do livro e apresentação da sua estrutura

A pandemia da Covid-19 trouxe à luz a importância das políticas de proteção da saúde pública, que incluem a necessidade de assegurar, para toda gente, os serviços básicos de saneamento. Não há uma linha divisória que separe infectados e não infectados pelo vírus e, assim, fica clara a necessidade de universalização da saúde pública e, para isso, também do saneamento básico. Se uma pessoa está em risco, toda gente também está em risco.

A universalização vem no sentido de fazer valer o acesso à água e ao saneamento como direito humano fundamental, seguindo o que foi reconhecido pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2010. Entre os critérios normativos considerados pela ONU para fazer valer esse direito, estão incluídas a acessibilidade e a modicidade de preços dos serviços de saneamento. Ou seja, o que se paga por esses serviços não deve impedir que uma pessoa possa ver atendidos outros direitos humanos, tais como a alimentação ou a moradia.

O ONDAS, atento a esses assuntos, vem debatendo e acompanhando a questão da acessibilidade financeira aos serviços de saneamento. Nesse sentido, apresenta este livro, que sintetiza

¹ Mestre em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos pela UFMG. Consultor, com experiência em projetos e gestão de obras de saneamento. Foi Diretor Técnico e de Expansão da Copasa-MG. E-mail: alex_msaguiar@hotmail.com

² Engenheiro Civil, Mestre e Doutor em Engenharia Urbana, professor titular aposentado da Universidade Federal do ABC, professor colaborador do Programa de Planejamento e Gestão do Território da UFABC. E-mail: ufabc.moretti@gmail.com

um conjunto de contribuições de associados e colaboradores, que se dispuseram a redigir os capítulos, originalmente publicados no site www.ondasbrasil.org durante o ano de 2020, e que foram revistos, compilados e reorganizados para sintetizar a discussão. Por ocasião do Fórum Alternativo Mundial da Água (FAMA), realizado em 2018, quando se decidiu pela criação do ONDAS, a temática da acessibilidade para toda gente aos serviços de saneamento estava presente. Principalmente a partir de 2020, com a pandemia da Covid-19, o assunto veio à tona com mais força, frente à urgência de assegurar os serviços de saneamento para prevenção da doença.

A Professora Ana Lúcia Britto, da UFRJ, que integra a gestão do ONDAS como coordenadora de projetos, dá início à discussão ao abordar a questão da Tarifa Social através da publicação do trabalho “As Tarifas Sociais de abastecimento de água e esgotamento sanitário: experiências internacionais”. Neste trabalho, são apresentados: o histórico da introdução da cobrança pelos serviços no mundo; um panorama do cenário internacional e das alternativas existentes de tarifas sociais; e uma discussão para subsidiar a construção de possíveis modelos de tarifas sociais e suas perspectivas na promoção do direito humano à água e ao saneamento. Esse trabalho, que foi divulgado no site do ONDAS em 2020, foi sintetizado, revisto e agora é apresentado no *Capítulo 2* deste livro.

Desde os primeiros sinais da pandemia, surgiu a motivação de acompanhar como se dava a Tarifa Social em diferentes concessionárias dos serviços de saneamento. Havia a preocupação de que apenas uma pequena parcela da população que precisa de apoio financeiro para arcar com as despesas de saneamento estivesse, efetivamente, tendo acesso ao benefício. Surgiu a questão: como identificar a parcela da população que necessita de apoio e deve ter acesso à tarifa reduzida? Partiu-se da hipótese que o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) poderia ser uma referência nesse sentido. Porém, considerou-se importante aprofundar o conhecimento sobre as diferentes formas de avaliar a parcela da população que demanda apoio e assistência social e também sobre os cadastros que são utilizados para conceder benefícios sociais. Solicitou-se ajuda à professora Rosângela Paz, da PUC de São Paulo, para preparar um texto que debatesse o tema e analisasse os diferentes cadastros e as possibilidades da sua utilização

como referência para a concessão da tarifa, no caso do saneamento. Este texto foi preparado e divulgado em 2020, e agora é apresentado revisto no *Capítulo 3* do presente livro. A análise mostra a importância de incluir no benefício da Tarifa Social, complementarmente aos que estão no CadÚnico, aqueles incluídos no Benefício de Prestação Continuada (BPC), que, eventualmente, não estejam no cadastro único.

Surgiu, então, a proposta de levantar e analisar de forma abrangente como estava a acessibilidade financeira à água e ao esgotamento sanitário no país. Como o ONDAS conta, por enquanto, com recursos limitados, que se originam da anuidade dos seus associados, a possibilidade foi solicitar contribuição voluntária na elaboração desse levantamento em algumas cidades, para viabilizar uma análise da situação encontrada em diferentes locais e em prestadoras de serviços de saneamento com diferentes modelos de gestão. Buscou-se abranger as diferentes regiões do país e assim foram selecionadas oito localidades, sendo que os serviços de água e esgotamento sanitário em quatro delas são de responsabilidade da esfera estadual de governo (São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador e Belo Horizonte); em duas, a operação é feita por empresas privadas (Campo Grande e Manaus); e duas têm a operação sob responsabilidade da esfera local de governo (Porto Alegre e Distrito Federal).

As informações sobre o serviço prestado pela concessionária (número de domicílios atendidos, número de domicílios com Tarifa Social, valores das tarifas etc.) foram fornecidas oficialmente pelas prestadoras de serviço ou pelo respectivo regulador a partir de uma solicitação formal encaminhada pelo ONDAS. As respostas a essa demanda não foram entregues na mesma data e houve casos, inclusive, em que se fez necessário acionar a Lei da Transparência para assegurar a obtenção dos dados, que, no entendimento do ONDAS, deveriam ser públicos, de livre e fácil acesso. Assim, como se verá, as informações de tarifa são todas relativas ao ano de 2020, mas se referem a meses diferentes desse mesmo ano.

Às equipes colaboradoras em cada cidade analisada, foi entregue sugestão de roteiro para buscar alguma uniformidade de conteúdo nos relatos. Os resultados do estudo realizado e a descrição da situação encontrada em cada localidade com relação à Tarifa Social nos serviços de água e esgoto, incluindo o Distrito

Federal e os demais sete municípios analisados, são apresentados nos *Capítulos 4 a 11* deste livro.

Constatam-se variações significativas entre as diferentes localidades estudadas quando relacionadas a vários dos parâmetros analisados. As tarifas tanto do serviço usual como daquele correspondente à Tarifa Social apresentam diferenças significativas, que ultrapassam 100%.

As tarifas são bem mais altas nos municípios em que ocorre a prestação do serviço por empresas privadas. São bastante distintos os critérios utilizados pelas diferentes operadoras do serviço para enquadrar os domicílios que poderão receber a Tarifa Social. Em alguns casos, o enquadramento é feito com critérios complexos, de difícil aferição. Em outros, a localização do domicílio é determinante, oferecendo-se o benefício para famílias que não necessitariam da facilidade financeira da tarifa. Porém, em linhas gerais, quando se compara o número de domicílios que dispõem da Tarifa Social com aqueles que estão cadastrados no CadÚnico e que seriam demandantes de apoio para viabilizar a acessibilidade, constata-se que apenas uma pequena parcela efetivamente tem acesso ao benefício. Há casos em que o percentual dos domicílios atendidos é de apenas 8% do número de domicílios que estão inscritos no CadÚnico e que são atendidos por rede pública de abastecimento de água, como é o caso dos municípios de Salvador (operado por uma concessionária estadual) e de Campo Grande (operado por uma concessionária privada). As principais conclusões da análise dos dados das oito localidades estudadas são apresentadas no *Capítulo 12* do presente livro.

A Tarifa Social e o direito humano à água e ao saneamento

Em julho de 2020, foram comemorados 10 anos da aprovação da Resolução nº 64/292 da Assembleia Geral da ONU (2010), a qual “reconhece que o acesso à água potável e ao saneamento é um direito humano essencial para a plena fruição da vida e de todos os outros direitos humanos”. É um marco, que se contrapõe à visão da água como mercadoria e como oportunidade de lucro e que, inevitavelmente, tende a excluir aqueles que têm dificuldade de pagar pelos serviços. A pandemia da Covid-19 realçou que não há segurança

efetiva se o serviço não chegar a todos, pois se uma pessoa estiver em risco, o coletivo também estará.

Alguns documentos e relatórios da ONU apontavam que a cobrança pelo acesso à água e ao saneamento não pode comprometer a disponibilidade financeira das famílias pobres, preservando, assim, seu acesso a outros direitos humanos. Mostram, ainda, a importância da gradativa evolução do padrão de qualidade de atendimento, mas destacam que é fundamental assegurar primeiramente o atendimento universal, ainda que com um padrão de qualidade básico. Ou seja, na definição da prioridade de investimentos, devem ser privilegiadas as iniciativas voltadas para estender o acesso e atendimento a toda gente em detrimento das ações voltadas para a melhoria do padrão de qualidade do atendimento existente.

A extensão das redes públicas a locais acessíveis a todos os domicílios é um passo importante, porém a universalização do acesso à água e ao saneamento precisa ir muito além. É necessário contemplar aqueles que não têm domicílio, aqueles que não têm condições financeiras para executar ou pagar pela execução das ligações domiciliares para conexão às redes ou que trabalham em locais onde não têm acesso a instalações sanitárias e, ainda, os que estão impossibilitados de pagar pela tarifa regular dos serviços.

O reconhecimento pela ONU, em 2010, do acesso à água e ao saneamento como direitos humanos fundamentais considerou cinco critérios normativos: (a) a disponibilidade desses serviços; (b) a qualidade e segurança; (c) sua aceitabilidade junto aos usuários; (d) a acessibilidade; (e) a modicidade de preços.

Para a devida aplicação desses critérios na rotina da prestação dos serviços de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgotos, os cinco princípios comuns a todos os direitos humanos devem ser observados: (i) equidade e ausência de discriminação de qualquer ordem; (ii) responsabilidade; (iii) sustentabilidade; (iv) participação; (v) transparência e acesso à informação.

Esse conjunto de conceitos, quando compreendido e assumido pelos prestadores de serviço e pelos usuários, se apresenta como um instrumento capaz de auxiliar na universalização do saneamento e, portanto, do avanço na melhoria da saúde, do desenvolvimento social e da qualidade de vida da população.

O cenário do saneamento no Brasil é claro em apontar que as deficiências no cumprimento daqueles cinco critérios normativos se dão de modo contundente junto às parcelas da população em situação de vulnerabilidade: moradores de favelas, palafitas e periferias das grandes cidades; comunidades e povos tradicionais; populações atingidas por desastres de grandes proporções; pequenas localidades e comunidades rurais. Estes grupos têm em comum, pelo menos, a baixa capacidade financeira das famílias e a quase inexistente presença do poder público ofertando políticas públicas distributivas que os atenda.

Dentro desse contexto, o critério normativo da modicidade de preço, em conjunto com o princípio da equidade e ausência de discriminação de qualquer ordem, ganha proporção significativa na busca por garantir o direito humano de acesso à água às parcelas da população em situação de vulnerabilidade.

A Lei nº 11.445/2007, conhecida como Lei do Saneamento, com a nova redação introduzida pela Lei 14.026/2020, estabelece, no parágrafo segundo de seu artigo 29 que “poderão ser adotados subsídios tarifários e não tarifários para os usuários que não tenham capacidade de pagamento suficiente para cobrir o custo integral dos serviços”. Assim, a Tarifa Social, que eventualmente assume outras denominações no país – popular, reduzida, favela etc. – é um instrumento de caráter inclusivo, direcionado às famílias de baixa renda e que busca minimizar o impacto da incapacidade financeira dos usuários sobre o acesso à água para consumo humano. Observe-se que essa disposição legal não impede de avançar no debate sobre a possibilidade de isenção de tarifas, até um limite mínimo de fornecimento de água, para atendimento das necessidades básicas da população em situação de vulnerabilidade.

Em geral, as empresas que prestam os serviços de abastecimento de água no Brasil, sejam elas de natureza jurídica pública ou privada, ofertam a Tarifa Social em sua maioria dirigida à população de baixa renda. Entretanto, a quantidade e a natureza dos requerimentos impostos para que os usuários sejam elegíveis para receberem este benefício extrapolam o critério da (baixa) renda, e passam a exigir requisitos adicionais, resultando em caráter excludente para um instrumento que deveria ser inclusivo.

Esse conflito, entre o propósito da Tarifa Social e os critérios de enquadramento exigidos pelas empresas, ganha nova dimensão na situação que ora vivenciamos. Com a pandemia da Covid-19, as principais medidas de prevenção ao contágio – o isolamento social e a lavagem frequente das mãos – têm apelo imediato não apenas à aplicação dessa tarifa, mas também à necessidade de otimização de sua abrangência.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), publicou, em abril de 2020, resultados referentes ao primeiro trimestre daquele ano, indicando queda com relação ao mesmo período de 2019, na renda dos assalariados formais e informais do setor privado, bem como dos empregadores. A estabilidade apontada na renda dos empregados do setor público deve seguir a mesma tendência em virtude da redução das atividades nos municípios e estados. Adicionalmente, uma consulta ao CECAD, a ferramenta para consulta, seleção e extração de dados do CadÚnico, indicou que em um grupo de oito capitais brasileiras (Manaus/AM, Salvador/BA, Brasília/DF, Belo Horizonte/MG, Campo Grande/MS, Rio de Janeiro/RJ, Porto Alegre/RS, e São Paulo/SP) houve um incremento médio de 24% do número de famílias inscritas no Programa Bolsa Família no período de março a maio de 2020.

Antecedentes e contextualização do debate sobre Tarifa Social no ONDAS

No dia 7 de outubro de 2019, o ONDAS, juntamente com o Relator Especial da ONU para os Direitos Humanos à Água e ao Esgotamento Sanitário, professor Léo Heller, promoveu “mesa redonda” com o tema “Direitos humanos à água e ao saneamento na prática: uma agenda de prioridades para as cidades brasileiras”, que se realizou na sede do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Minas Gerais (CREA-MG), em Belo Horizonte. Entre os tópicos debatidos no evento, destacam-se:

Acessibilidade Financeira, no tocante à Tarifa Social, ao corte de serviços e ao volume mínimo gratuito, além do apoio, por parte do poder público, às pessoas cujas residências não estão conectadas às redes de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

Equidade de Gênero, que priorizou o debate sobre oportunidades desiguais e graves violações aos direitos humanos; igualdade de gênero nas leis e políticas públicas; intersetorialidade e as múltiplas formas de discriminação; medidas responsivas às questões de gênero; e correção das desvantagens econômicas.

Direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário em esferas de vida além do ambiente doméstico, com ênfase em espaços públicos, cujo foco central foi a população em situação de rua com especial atenção à questão de gênero.

Regulação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no contexto da realização dos direitos humanos, que discutiu o papel essencial que os marcos regulatórios podem desempenhar na implementação dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário, permitindo aos estados, através de ferramentas para tomada de decisão, nos diferentes níveis da federação, cumprirem suas obrigações em relação a esses direitos.

Um dos grupos formados para aprofundar os debates dedicou-se, especificamente, ao tópico da acessibilidade financeira, buscando identificar a agenda de prioridades e ações para as cidades brasileiras relacionadas aos direitos humanos para a água e saneamento. Foram debatidas e indicadas prioridades de ações para os seguintes tópicos:

- Interrupção ou alteração do fornecimento regular de água;
- Tarifa social para os serviços de água e esgotamento sanitário e fornecimento de volume mínimo de água independentemente de cobrança;
- Formas de apoio para quem não está conectado à rede pública de água e esgotamento sanitário.

Quanto à interrupção ou alteração do fornecimento regular de água para domicílios residenciais, o grupo considerou necessário que seja preservada, em quaisquer situações que resultem na interrupção do fornecimento contínuo de água potável – inclusive aquela oriunda da inadimplência do usuário – a garantia de fornecimento de um volume mínimo de água para os domicílios residenciais, essencial para proteção da saúde e da dignidade dos indivíduos. O montante mínimo a ser necessariamente fornecido deve ser definido em cada contexto socioeconômico. Um parâmetro para definição

do volume mínimo é aquele preconizado pela Organização Mundial da Saúde (OMS), para padrão de baixo risco à saúde, que é de 50 litros por habitante ao dia. O fornecimento com instrumentos que limitam o consumo e asseguram o fornecimento do volume mínimo essencial de água deve ser uma alternativa ao corte por falta de pagamento e deve viabilizar o compromisso de volume mínimo a ser entregue em situações de escassez de água.

Com relação à proteção dos direitos humanos de acesso aos serviços de água e esgotamento sanitário das famílias mais pobres e vulneráveis, o grupo que se reuniu em outubro de 2019, para debater a acessibilidade econômica aos serviços de saneamento, identificou dois possíveis encaminhamentos para assegurar a proteção dos direitos.

Alternativa 1- Abastecimento mínimo gratuito

Nesta alternativa, deve-se assegurar o fornecimento gratuito de água (incluindo-se o respectivo esgotamento sanitário) para domicílios residenciais de famílias que estão incluídas no CadÚnico. Tem-se como referência o fornecimento livre de cobrança de 4,5 a 6 m³ de água por mês, para cada domicílio. Este valor é apontado tomando-se como base a indicação da OMS de 50 litros por habitante ao dia, e considerando-se de 3 a 4 pessoas por domicílio. Acima desse volume, se aplicaria a Tarifa Social.

Alternativa 2- Ampliar a Tarifa Social

Para assegurar que a Tarifa Social dos serviços de água potável e esgotamento sanitário cumpra o papel de proteção dos direitos humanos, consideram-se necessários os seguintes procedimentos:

- Ampliar os descontos do benefício, garantindo-se o mínimo de 50% de redução sobre a tarifa residencial normal;
- Assegurar que a Tarifa Social seja ativada independentemente de solicitação da família que necessita do apoio;
- Ampliar a base de atendimento, tendo como meta todas as famílias que estejam incluídas no CadÚnico;
- Assegurar a implantação da Tarifa Social onde ela ainda não é aplicada.

O mesmo grupo que debateu a acessibilidade financeira aos serviços de saneamento, com relação às formas de apoio para os domicílios residenciais de baixa renda que não estão conectados à rede pública de água e esgotamento sanitário, considerou que precisam ser contemplados os diversos casos e situações em que domicílios residenciais não estão conectados à rede pública e os casos em que a família arca com ônus excessivos para executar, operar e manter o sistema individual. Destacam-se as seguintes situações:

- Existe a rede, mas os moradores não têm recursos para arcar com os custos das ligações domiciliares ou para a instalação intradomiciliar;
- Usuário não é atendido por rede (moradores de ocupações informais e outras situações em que os investimentos não chegaram à área da residência);
- O esgotamento sanitário através de rede já existe, mas o usuário hesita em fazer a ligação por conta dos valores da conta, gastos e problemas da ligação;
- A família carente faz uso de sistema próprio individual, mas arca com elevados custos de implantação, operação e manutenção.

As sugestões apontadas para esses casos foram:

- Na previsão dos recursos a serem empenhados na implantação de novas redes, sempre deverão estar previstos aqueles necessários para execução das ligações domiciliares. Nos casos de famílias de baixa renda, não deve ser cobrado o custo da ligação domiciliar, e a eventual execução ou complementação da instalação intradomiciliar também não deve ser cobrada;
- No caso de redes já existentes, o usuário integrante do CadÚnico deve ter garantia de ligação domiciliar e intradomiciliar gratuitas;
- Quando se tratar de famílias integrantes do CadÚnico e a solução adequada para abastecimento de água ou de esgotamento sanitário for um sistema individual, deve haver apoio financeiro e técnico do Estado para atividades tais como a limpeza periódica da fossa séptica ou dispositivo similar e a

fiscalização e o controle sanitário, que incluem a vigilância da qualidade da água e do correto destino dos efluentes sanitários. Devem ser previstos recursos orçamentários para apoio financeiro às famílias de baixa renda que necessitam implantar sistema próprio individual, em especial nos casos em que os serviços de manutenção são feitos pelos próprios moradores. Em qualquer caso, torna-se necessário o acompanhamento e assessoria técnica para assegurar as condições sanitárias adequadas dos sistemas individuais.

As discussões ocorridas no evento de outubro de 2019, foram motivadoras da temática abordada neste livro. A relevância do debate cresceu face ao novo contexto da pandemia da Covid-19. Considera-se estratégico o avanço de medidas concretas que viabilizem o acesso financeiro aos serviços de saneamento como medida essencial para controle da proliferação da doença e, neste sentido, vem a contribuição apresentada nesta publicação.

Capítulo 2

As tarifas sociais de abastecimento de água e esgotamento sanitário: experiências internacionais

Ana Lucia Britto¹

Introdução

Este texto tem como objeto a discussão das formas de cobrança de tarifas aos usuários nos serviços de água e esgoto, com especial atenção para as Tarifas Sociais, examinando o cenário internacional. Mesmo considerando um contexto de serviços universalizados, a discussão dos modelos tarifários é fundamental para garantir a continuidade do acesso. Ter as redes no seu bairro não significa para o morador de baixa renda ter acesso aos serviços com qualidade. Muitos moradores, por não poderem pagar as tarifas cobradas, optam por formas de abastecimento irregulares (conexões clandestinas nas redes ou poços, no caso do abastecimento de água), com consequências negativas tanto para eles (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 Organização das Nações Unidas (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 três partes. A primeira traz um breve histórico sobre a cobrança pelos serviços e as diretrizes internacionais com relação ao que é designado em inglês *affordability*, que pode ser traduzido pela capacidade dos usuários de pagarem pelos serviços. As diretrizes internacionais estabelecidas pela ONU, pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e pela Organização Mundial da Saúde

¹ Professora associada do Programa de Pós-Graduação em Urbanismo (PROURB) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). E-mail: ana.britto@fau.ufrj.br

(OMS) trazem parâmetros sobre o percentual de renda familiar que pode ser comprometido com o pagamento dos serviços e 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 existentes de Tarifas Sociais. A parte final traz, com base nos modelos internacionais levantados, uma discussão para subsidiar a construção de modelos possíveis de Tarifas Sociais no Brasil e suas perspectivas na promoção do direito humano à água e ao saneamento.

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 de distribuição era gerenciada 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 o 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 de 97% das contratações para prestação de serviço de abastecimento. Um dos argumentos empregados era que a água potável provinha de fontes remotas, não deveria ser desperdiçada e que havia um custo de transporte. 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 *The Newcastle & Gateshead Water Company*, criada por William Yarnold. A rede existia nesse território: havia uma empresa de abastecimento de água em Newcastle, de propriedade de Cuthbert Dykes, e outra em Gateshead, administrada pela família Ellison. O próprio Yarnold 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 domi-

ciliar era escasso e a maioria dos moradores urbanos dependia de poços públicos e privados. Os 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 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 dependia, 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 de 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 assumiriam o risco associado ao não pagamento (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, o que era inviável para a população de baixa renda.

No século XIX, na Europa, 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 as primeiras iniciativas de 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 da ampliação do número de iniciativas privadas, em 1906, foi aprovada a lei de criação das Sociedades Cooperativas da HBM².

² HBM é a sigla para Habitação de Baixo Custo. Moradias de baixo custo, muitas vezes chamadas de HBM, correspondiam, até 1950, às moradias de aluguel moderado atuais (HLM), representando os dois modelos históricos de habitação social na França.

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 instituição financeira *Caisse des Dépôts et Consignations* a conceder empréstimos diretamente às empresas da HBM. Na Grã Bretanha, a 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 a fontes públicas e morando em habitações precárias, cujas instalações sanitárias eram coletivas, a maior parte alugada por proprietários privados.

A partir das últimas décadas do século XIX, os autores 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. Nessa fase, 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 ou no nacional). Os sistemas de abastecimento de água se consolidaram aos poucos, expandindo a cobertura doméstica integrando-a a um sistema de esgotamento sanitário com disposição final, mesmo que sem tratamento.

Após o final da Primeira 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 de meios de consumo coletivos, atendendo, assim, às 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 esgo-

tamento sanitário. Os investimentos dos governos centrais para a melhoria desses serviços ampliam-se, 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, consolida-se, após a Segunda Guerra Mundial, junto ao Estado do Bem-Estar Social. Coing (1992) destaca, nesse momento, a constituição de quatro processos históricos 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 dos MCC; a intervenção do Estado neste campo; e o desenvolvimento de órgãos de gestão pública para os MCCs.

O tema do acesso aos serviços dos pobres e vulneráveis torna-se mais importante no final dos anos 1980 e início dos anos 1990, quando alguns países europeus, como a Inglaterra, optam pela privatização das empresas públicas. É após esse período, nos anos 1990-2000, que 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) e em outros países europeus. Em trabalho de 2002, Fitch e Price analisam o que foi designado como *water poverty* na Inglaterra e País de Gales, definida como a incapacidade dos usuários de 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 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.

Segundo Fitch e Price (2002), os Regulamentos de Grupos Vulneráveis, destinados a ajudar um pequeno grupo de usuários, foram completamente ineficazes. O atendimento foi inferior a 1% dos números de elegíveis. Para as famílias no Reino Unido como um todo, a proporção de gastos familiares com água era

de apenas 1%. Para aqueles com rendimentos mais baixos, essa proporção subia para 3%; 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 6% (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 universalizados, as estratégias dos grupos privados podem comprometer o acesso dos mais pobres a esses serviços; (ii) como as políticas regulatórias do Estado, incluindo aí Tarifas Sociais, em contextos de prestação privada podem ser 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 aos serviços 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. 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.³

Anteriormente ao estabelecimento do direito humano à água e ao esgotamento pela ONU, abordando a questão da acessibilidade financeira, OCDE havia tratado 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, poderiam 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,

³ https://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_media_brief.pdf

sobretudo quando se leva em conta considerações sociais (especialmente a acessibilidade econômica para as famílias de baixa renda)". (OCDE, 2002)

Considerando eficiência e equidade social, o mesmo texto destaca que as abordagens não necessariamente resultam em opções políticas conflitantes. Sob certas condições, os sistemas de precificação de água podem promover eficiência e manter 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 às "necessidades básicas", cujo acesso deveria ser garantido para 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)

Tarifas sociais: modelos internacionais

No mundo, vários prestadores de serviços de água e esgoto adotam sistemas tarifários que incluem mecanismos que permitem cobrar diferenciadamente o consumo de usuários pobres, merecedores 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: redução das tarifas (ajuda *a priori*) ou 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 local. Podem ser por 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, em 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 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 nesse 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, considerados ajuda *a posteriori* que podem considerar diferentes características dos usuários, segundo prioridades e necessidades definidas nas políticas públicas de cada país. Existem também vários modelos de ajuda como reembolso de uma parte ou da totalidade da tarifa paga ao prestador de serviço. Nessa categoria, encontram-se os programas de reembolso progressivo de dívidas dos usuários ou mesmo anistia, colocados em prática em alguns países.

O modelo adotado no Chile pode ser considerado ajuda *a posteriori*. É importante se deter um pouco mais sobre esse modelo porque 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 18.778/1989). Essa lei estabelece subsídio direto aos serviços para a população de baixa renda, com recursos provenientes 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 do que 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, coleta 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, 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 privados 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 e 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 taxa de erro de público-alvo (Dubreil, 2006). Segundo estudo da OCDE, aproximadamente 77% desse subsídio era destinado à parcela mais pobre da população, enquanto aproximadamente 23% escapavam, beneficiando camadas de média e alta renda (Gomez-Lobo, 2003, apud, Palaniappan et al., 2006). Outros autores afirmam 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 ainda é pequena, de 5% a 10 % dos residentes (Mitlin, 2004; Dubreil, 2006).

Examinando a situação dos subsídios no Chile, Gomez-Lobo e Contreras sugerem que os custos administrativos do sistema chileno são elevados. Depende da hidrometração e de uma análise da situação econômica em cada domicílio (Gomez-Lobo e Contreras, 2000 apud Mitlin, 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 socioeconômicas, 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 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 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. Os 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 de 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 às 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; (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.

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 pela 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. Consequência direta desses aumentos foi a redução do consumo de água de 25 m³/mês para 17 m³ entre 1999 e 2002, na primeira fase da 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 pagar as crescentes taxas de água potável. (Larrain e Schaeffer, 2010; Larrain, 2012)

Em trabalho recente, Contreras, Gómez-Lobo e Palma (2018) fazem uma análise do modelo chileno entre 1998 e 2015. Uma primeira constatação é que no período houve aumento de renda real da população, redução da taxa de pobreza – em 1998, a taxa oficial era de 22%; em 2015, estava próxima de 7% – e mudanças demográficas, fatores 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, portanto, 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 beneficiários que recebem todos os subsídios do Estado (habitação, água, abono de família, entre outros), além do apoio de assistentes sociais e psicólogos para sair da pobreza. O grupo passou a receber um subsídio de 100% para os primeiros 15 m³ de consumo de água. Em 2014, o programa foi expandido para incluir as famílias de idosos nos dois primeiros quintis de distribuição de renda (40% das famílias mais pobres), independentemente da 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 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 de 1998 a 2015, houve aumento das despesas públicas com Tarifas Sociais, mesmo com o aumento geral da 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 de água em todo o país. As tarifas aumentaram significativamente, em alguns casos mais do que o dobro. Os autores afirmam que, segundo os prestadores, esse aumento decorreu em grande parte pela 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 em 34%.

No Chile foi criado Formulário de Proteção Social (FPS), que introduziu 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 a qualidade e o alcance do esquema de subsídio chileno são moderados, com um Índice de Gini positivo, isto é, a possibilidade de redução das desigualdades entre grupos sociais, mas ainda baixo e sujeito a 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 dos agregados familiares que têm pagamentos em atraso nas suas contas de água não serem elegíveis para o subsídio.

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 para reduzir seus riscos comerciais em vez dos domicílios mais necessitados.

Por último, vale 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 tornar-se mais pobre e necessitar da subvenção e não existir mais subsídios adicionais disponíveis no seu município.

Outra referência latino-americana é a Colômbia. A Constituição de 1991 e a Lei de Serviços Públicos estabeleceram nova estrutura legal e institucional para os serviços de infraestrutura na Colômbia, que modificou os papéis do Estado e do setor privado. A consti-

tuição colombiana estabelece o acesso à água potável como um objetivo social do Estado, 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)

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, além de 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 do país e tem a obrigação de 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, 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 de Serviços Públicos (Lei nº 142/1994), que abrange todos os setores, promoveu a adoção de tarifas na base do *cost recovery* para as concessionárias e estabeleceu limites para a extensão de subsídios cruzados entre os clientes, que é base da estrutura das Tarifas Sociais. Também forneceu a estrutura institucional sob a qual os setores de serviços públicos operam atualmente.

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 da Colômbia começou em 1995, em Cartagena, com o apoio do Banco Mundial. Em 1997, como parte do programa de modernização das empresas (Programa de Modernização Empresarial - PME), foram estabelecidas 19 Parcerias Público-Privadas (PPP) 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.

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 Participação Privada (PSP) pode estar associada a um aumento nas tarifas, mas isso parece não afetar as famílias mais pobres, presumivelmente porque o esquema de subsídios adotado, explicitado a seguir, neutralizaria o efeito do aumento das tarifas.

Com o objetivo de permitir aos usuários de menor renda o pagamento das tarifas de forma que suas necessidades básicas sejam atendidas, a Lei nº 142/1994 estabeleceu um sistema de estratificação socioeconômica que classifica os usuários em seis 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 estratos de renda superiores (5 e 6), 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%, respectivamente, do custo econômico do serviço, determinado pela comissão reguladora. Em 2003, o subsídio para o nível 1 foi ampliado a 70%. (Fernandez, 2004)

O nível de consumo básico, definido em 1993, pela *Comisión de Regulación de Agua* foi de 20 m³/habitação/mês. Existem subsídios cruzados que são internos a 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 *deficit* é financiado pelo governo nacional, local e/ou contas especiais através dos fundos de solidariedade e redistribuição de renda. Estes

fundos são contas geridas pelas autoridades nacionais para redistribuir excedentes de sobretaxas em todas as regiões. No entanto, na prática, os excedentes gerados em certas regiões raramente são transferidos para esses fundos e os *deficits* são financiados inteiramente pelo governo nacional ou local.

Vargas e Heller colocam duas visões em debate sobre o modelo colombiano: (i) alguns defendem o sistema como instrumento de baixo custo que reflete a capacidade econômica das famílias, pois, embora não esteja necessariamente ligado à renda auferida, tem relacionamento com seus rendimentos acumulados ao longo do tempo; (ii) outros, ao contrário, consideram que o sistema levou à segregação geográfica e socioespacial, o que dificultou a integração social (Vargas e Heller, 2016). Os autores indicam que existem disfunções no sistema de subsídios. Por exemplo, em 2005, 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 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 importante recurso aos fundos do governo local 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.

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 encontram-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 havia sido reconhecido pela Corte Constitucional através do inciso T-426/92, que estabelecia 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 ensejam 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 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, 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 litros/pessoa/dia, sendo o cálculo feito por domicílio, considerando 4 pessoas por domicílio em Bogotá e 83 litros/pessoa/dia em Medellín); em Bogotá o benefício refere-se somente aos serviços de abastecimento de água e 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).

Na Inglaterra, onde, como visto anteriormente, a prestação é feita por empresas privadas, o regulador (OFWAT) estabeleceu regras do que é designado *affordability*. Isso porque em 2009/2010, 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 esgoto e 11,5% gastavam mais de 5%.

No relatório de 2015 do regulador 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 em que as empresas de água devem atender os que não conseguem pagar as tarifas através de uma redução do valor das contas, denominado *water sure* e 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 de 2018 do *CCWater*⁴, representante independente dos consumidores de água para uso doméstico e empresarial na Inglaterra e no País de Gales, 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 à 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 OWFAT divulgou, em 2017, um documento denominado *The guaranteed standards scheme GSS summary of standards and conditions*⁵, 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.

Existe, contudo, 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 os serviços. Segundo relatório do *CCWater*, 27% dos entrevistados tem pouca probabilidade de procurar a empresa caso estejam preocupados com o pagamento da conta. O relatório recente, de 2018, *Vulnerability in the water*⁶, destacou exemplos de boas práticas dos prestadores em resposta às principais recomendações do Relatório de Revisão de Esquemas de Assistência Especial, publicado pelo *CCWater* em novembro de 2016, mas também demandou que as

⁴ Disponíveis em <https://www.cewater.org.uk/>

⁵ <https://www.ofwat.gov.uk/wp-content/uploads/2017/03/The-guaranteed-standards-scheme-GSS-summary-of-standards-and-conditions.pdf>

⁶ <https://www.cewater.org.uk/wp-content/uploads/2018/10/Vulnerability-in-the-water-sector.pdf>

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. Neste 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 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 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 do ano 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 departamento⁷. 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 e que foram instruídas por um serviço social. Como resultado desta revisão, ela decide por fornecer ou não 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 condi-

⁷ A França é dividida em Regiões, Departamentos e Comunas (municípios). Existem 95 departamentos, sendo 93 na França metropolitana e dois no exterior, fora do território europeu.

ções de pagar as tarifas: (i) ajuda preventiva pagando, por exemplo, um cheque de água para reduzir o valor das contas de água; (ii) tarifa progressiva de água, incluindo uma primeira 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 a Tarifa Social conforme julgar adequado, após deliberação do *Conseil Municipal*. 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 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, a Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (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 (0 m³ - 5 m³) ao segundo bloco (5 m³ - 15 m³). A ERSAR também propunha que os municípios aplicassem descontos a famílias numerosas para compensar o custo dos blocos em crescimento (*Comission Économique pour L'Europe; Organization Mondiale de la Santé des Nations Unies, Bureau Regional de l'Europe*).

Vale lembrar 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, Alemanha e 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 em que o município é o acionista majoritário, gerenciando água, esgoto, gás, energia e resíduos sólidos.

A combinação de vários serviços 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 litrosL/dia por pessoa carente (Bônus H20). O órgão regulador nacional *Autoritàdi Regolazione por Energia Reti e Ambienti (ARERA)*, a 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 as condições de privação econômica e social que permitem ao usuário/unidade familiar acessar o bônus, baseando-se em dados estatísticos do ISEE, o indicador da situação econômica equivalente. Trata-se de ferramenta que permite medir a condição econômica das famílias na Itália, levando 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 do volume mínimo não pode ser suspenso em caso de atraso de pagamentos.

Sobre corte da água, que fere o direito humano, relatório recente da EurEau, a Federação Europeia de Associações Nacionais de Serviços de Água, mostra a situação entre os membros da Comissão Europeia. As taxas de desconexão estão variando entre 0,1% e 2%, geralmente 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 de acontecer a desconexão, o processo é longo, 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 exemplo, 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 de 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 é de capital norte-americano e relativamente pequena.

Apesar dos serviços estarem universalizados, muitos usuários pobres têm dificuldade de pagar as tarifas e 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 (NCLA Water)*. 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 de legislações estaduais sobre acesso seguro e acessível à água potável e ao saneamento, seguindo os princípios do direito humano à água e ao saneamento. O projeto de Lei

de Acessibilidade dos Serviços de Água e Saneamento foi elaborado por Roger Colton, advogado e 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 (2016), 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 *United States Environmental Protection Agency* (EPA) 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 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.

Em Atlanta, 25% das pessoas (114.000) vivem na pobreza e uma conta anual de serviços de água de US\$ 3.912,00 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\$ 1.896,00 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 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 lei que estabelece 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 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, aprovada e assinada pelo governador em 9 de outubro de 2015, que estipula 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 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. 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 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 que 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.

Como 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 umnexo com a água e também poderiam servir de base aos 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, a 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 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 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, 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) proteção do corte de água a determinadas categorias de usuários (idosos de baixa renda, famílias com crianças pequenas, mulheres grávidas e pessoas com necessidades especiais).

Na África, os estudos sobre os modelos de Tarifas Sociais mostram que a possibilidade de promover 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, 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, onerosa para os clientes mais pobres. 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 parte muita extensa de direitos socioeconômicos, 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 claro que é proibido privar de água 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, iniciativa para fornecer serviços básicos essenciais para os considerados 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) sendo justificado pela 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 6 m³.

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, essa política pública exige que os municípios ofereçam pelo menos 25 litros por pessoa por dia de água gratuitamente 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, 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 6 m³ e uma tarifa subsidiada para famílias consideradas indigentes, dentro de uma faixa de até 10,5 m³. Contudo, como mostra Rodina (2016), analisando o caso de Khayelitsha, assentamento de população negra pobre, é necessário questionar em que medida esse acesso extremamente limitado aos serviços básicos, que é usado para promover o direito humano à água, é capaz de efetivamente promovê-lo 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.

Considerações finais

Dados levantados pelo Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), versão de 2013, indicam quem eram aqueles que não têm acesso ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário com relação às condições socioeconômicas. Com relação ao *deficit* em saneamento básico, concentra-se nos grupos de mais baixa renda (de zero até um salário mínimo).⁸ Cerca de 75% da população brasileira

⁸ A versão de 2019 disponibilizada para consulta pública não relacionou o deficit à renda.

que compõe o *deficit* em abastecimento de água possui renda domiciliar mensal de até meio salário mínimo por morador. 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) mostram que quanto menor a renda agregada dos moradores, maior o *deficit*. 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 *deficit* 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%.

Os dados demonstram que o *deficit* de acesso à água e ao esgotamento está naqueles com baixa capacidade de pagamento. Torná-los usuários dos serviços públicos demanda equacionar subsídios na forma de Tarifas Sociais, corretamente estruturadas, considerando que elas não podem ultrapassar 3% da renda do domicílio ou garantir um volume básico de acesso à água, relacionando o direito humano e as condições de saúde. O Estado não pode se furtar do seu papel. Segundo relator da ONU, ele tem 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, conforme será apresentado nos próximos capítulos. 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 da 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.

Com a pandemia da Covid-19 e a crise no emprego, os percentuais de população com baixa ou nenhuma capacidade de pagar pelos serviços certamente aumentaram. Isso significa que mesmo que tenha ocorrido uma pequena redução dos *deficits*, como indicam os dados apresentados pela versão de 2019 do Plansab, não basta disponibilizar o serviço para garantir o acesso; é necessário garantir a possibilidade de usufruir dos serviços. Os exemplos internacionais 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 nº 14.026/2020, no seu artigo 29, estabelece que os serviços públicos de saneamento básico tenham a sustentabilidade econômico-financeira assegurada, sempre que possível, mediante remuneração pela cobrança dos serviços, e, quando necessário, por outras formas adicionais, como subsídios ou subvenções. Em contextos de aumento da pobreza, como é o caso do Brasil atualmente, existe, portanto, uma possibilidade de redesenho de instrumentos econômicos que orientem a prestação dos serviços, entre os quais a tarifa paga pelos usuários.

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 ter o direito devem ser claros, verificáveis e facilmente adaptáveis às tarifas normais; isto que dizer que o 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. 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 maiores, 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, como mostram os exemplos internacionais: entre diferentes tipos de usuários (industriais, comerciais e residenciais); entre territórios, sendo que o princípio é que as tarifas arrecadadas nos territórios com melhores condições socioeconômicas subsidiariam as tarifas em territórios socioeconômicos mais vulneráveis, sendo necessário um estudo cuidadoso da sua delimitação.

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 nexo com a água e poderiam servir de base aos 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.

Finalmente, é importante ressaltar que água e o saneamento são tão importantes para a saúde pública e que o financiamento público é essencial. O Estado tem 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 pelo acesso a serviços de água e esgotamento, a estrutura legal dos direitos humanos exige o serviço gratuito, com um volume mínimo necessário de garantia da vida e da saúde. Como visto, alguns países trazem estruturas regulatórias que garantem essa possibilidade.

Para garantir a acessibilidade e a sustentabilidade dos serviços de água e saneamento, os Estados devem, portanto buscar meios para subsidiar a gratuidade, indo além da aplicação de tarifas, e recorrer a um sistema mais amplo de financiamento, incluindo impostos e diferentes formas de subsídios, bem como subsídios cruzados de receitas do governo.

Referências

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 14.026 de 15 de julho de 2020**. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a **Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003**, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a **Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005**, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007**, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010**, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015** (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a **Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017**, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados

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. Disponível em: <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 participa-*

tion 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 em: <http://www.waterhumanright-treaty.org/wp-content/uploads/2016/05/Report-Special-rapporteur-August-2015-EN.pdf>

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), Disponível em: <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: Harna-

ttan, 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. Disponível em: 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 I* (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.

Capítulo 3

CadÚnico e Tarifa Social de água e esgoto

Rosângela D. O. da Paz¹

Introdução

Este artigo busca refletir sobre as possibilidades do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) ser instrumento de acesso à Tarifa Social de água e esgoto por parte da população brasileira de menor renda, buscando dialogar com outros instrumentos e avaliando as dificuldades políticas e institucionais para sua efetivação.

A Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), em sua Resolução nº 64/292, de 28 de julho de 2010, “reconhece que o acesso à água potável e ao saneamento é um direito humano essencial para a plena fruição da vida e de todos os outros direitos humanos”. Mas como viabilizar esse direito em contextos tão desiguais como o Brasil e na contracorrente do neoliberalismo, que transforma os bens comuns em mercadoria privada?

No Brasil, a Lei do Saneamento (Lei nº 11.445/2007) estabelece, no artigo 29, que “os sistemas tarifários devem ser inclusivos, garantindo o acesso de todos aos serviços e promovendo a equidade”. É nessa perspectiva que a Tarifa Social é compreendida, como instrumento inclusivo, de acesso à água para consumo humano aos segmentos sociais de menor renda, garantindo o atendimento às necessidades básicas da população.

No Brasil, encontramos diversas experiências municipais de implantação de Tarifas Sociais de água e esgoto, mas busca-se um caminho para ampliação desse atendimento através do CadÚnico e da simplificação e desburocratização dos procedimentos de acesso.

O CadÚnico foi criado em 2001, mas sua efetividade deu-se a partir da criação e implementação do Programa Bolsa Família (PBF),

¹ Assistente social, professora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-SP. E-mail: rosangpaz@gmail.com

em 2003, no governo Lula, sob a coordenação do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) com a unificação e gerenciamento de diversos programas sociais. Foi regulamentado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, e sua operacionalização é de responsabilidade compartilhada entre os entes federados (governo federal, estados, municípios e Distrito Federal), através dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) do Sistema Único de Assistência Social (Suas).

O CadÚnico unificou diversos sistemas de cadastros e se consolidou como o principal instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, possibilitando a seleção e a inclusão em programas sociais. Seu uso é obrigatório para a concessão dos benefícios de programas sociais federais, com destaque para o Programa Bolsa Família e a Tarifa Social de energia elétrica, podendo ser adotado também pelos governos estaduais e municipais para seleção de famílias a serem atendidas por programas dessas esferas de governo.²

O CadÚnico representa um avanço para a gestão social pública, pois construiu uma base de dados abrangente e fidedigna sobre a pobreza e extrema pobreza no Brasil e que permite o monitoramento, diagnósticos e a construção de políticas do Estado para atender às necessidades sociais e enfrentar as situações de pobreza.

Na discussão das possibilidades de adoção do CadÚnico para implementar a Tarifa Social de água e esgoto, parte-se da compreensão sobre pobreza, desigualdade e de uma visão sobre o funcionamento do CadÚnico, dialogando também com o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e com experiências de Tarifa Social que adotaram o CadÚnico e o BPC.

Pobreza e desigualdade social

A expansão e crescimento das cidades brasileiras foram, historicamente, definidos pelo interesse do capital e das elites dominantes em detrimento dos interesses da maioria da população, gerando contradições e desigualdades sociais que se expressam nos territórios intraurbanos, em especial nos bairros periféricos com baixa infraestrutura e acesso a serviços públicos.

² <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve-l>

A desigualdade social das cidades brasileiras tem suas causas nas formas com que se organizou a sociedade, na maneira com que se construiu o Estado Brasileiro, marcado pelo patrimonialismo, pela exploração do trabalho e, principalmente, no controle absoluto das elites sobre o processo de acesso à terra, rural e urbana (Bonduki, 1998).

Nessa chave, a segregação socioespacial reproduz as desigualdades sociais, cria guetos, segrega e tensiona a disputa do espaço urbano entre os grupos e classes sociais por recursos e serviços. Lena Lavinas (2003) afirma que a pobreza, enquanto questão, tem o selo urbano, revelando a disputa pela apropriação do espaço, da cidade, da moradia, do trabalho e dos serviços.

[...] a pobreza é urbana não apenas porque a maioria dos pobres vive nas cidades e zonas metropolitanas ou porque a reprodução da pobreza é mediada pela reprodução do modo urbano das condições de vida, através da dinâmica do mercado de trabalho, da natureza do sistema de proteção social e do pacto de coesão social que é, na verdade, o que estrutura o conjunto de relações e interações entre a sociedade civil, o Estado e o mercado. Ela também é urbana porque desafia a governabilidade urbana, exige dos governos locais soluções rápidas e efetivas, inscreve no território da cidade marcas indelévels das contradições sociais que a reconfiguram e recontextualizam a cada momento. Ela é urbana porque cada vez mais as formas de regulação de pobreza são mediadas por compromissos instituídos no processo de construção da cidadania urbana (Lavinas, 2003).

Há diferentes concepções teóricas sobre a pobreza. Silva (2002) identifica quatro perspectivas:

- **Abordagens Culturalistas:** as causas da pobreza são identificadas em fatores internos aos indivíduos, expressos pelo desenvolvimento de padrões valorativos, a partir dos quais os pobres são identificados;
- **Abordagens Estruturais:** as determinações de ordem estrutural são causas determinantes da pobreza;
- **Abordagens Liberais/Neoliberais:** a causa explicativa da pobreza é o próprio indivíduo, ressaltando as deficiências pessoais: ignorância, preguiça, infortúnio, fraqueza etc.;

- **Abordagem Multidimensional:** a pobreza é entendida como um Fenômeno Multidimensional e Relativo. (Silva, 2002, p.10)

Não cabe, neste texto, desenvolver essas diferentes abordagens, mas, sim, adotar a perspectiva multidimensional, na qual a pobreza não pode ser reduzida à carência de renda, e, sim, analisada e enfrentada pelas políticas públicas na sua complexidade multidimensional e multifatorial. Os pobres não são um grupo homogêneo. Para além da renda, a composição familiar, com destaque para as famílias monoparentais e chefiadas por mulheres, as diferentes inserções no mundo do trabalho (formal, informal, precário, com e sem proteção social etc.) e as desigualdades decorrentes do racismo estrutural e de gênero são elementos que incidem na configuração dos grupos e classes sociais. Somam-se a essas configurações as condições precárias de moradia e acesso à cidade e aos serviços urbanos, o baixo acesso à educação e à saúde de qualidade (as taxas de analfabetismo e de mortalidade, acesso ao ensino público e aos serviços de saúde são os principais indicadores). A pobreza expressa carências de renda, de acessos, mas também de direitos, de informações, de oportunidades e possibilidades de superação. Esse conjunto compõe a configuração multidimensional da pobreza e as condições de vida da maioria da população brasileira, mas é preciso observar que há uma relatividade dessa configuração atribuída aos diferentes contextos locais e regionais e aos momentos históricos da política brasileira.

A perspectiva multidimensional reconhece a interrelação e interdependência com base na satisfação de necessidades como educação, saneamento, habitação etc. e, ainda, a diferença entre ser pobre em áreas urbanas e rurais e também internamente nas áreas urbanas, dependendo do grau de urbanização das cidades. (ROCHA, 2006)

Dessa forma, a pobreza é constitutiva da história do Brasil, produto da desigualdade social, das relações desiguais de poder e do padrão de desenvolvimento capitalista adotado pela sociedade brasileira, marcado pela tradição oligárquica e autoritária, pela escravidão, pela exploração dos recursos naturais, na qual direitos e igualdade de acesso não constituíram bases para o ordenamento político e econômico. Como nos diz Vera Telles (1993, p. 2- 4), “um país caracterizado por uma história regida por privatismo selvagem e predatório, que faz da vontade privada e da defesa de privilégios a medida de todas as coisas, que recusa a alteridade

e obstrui, por isso mesmo, a dimensão ética da vida social, pela recusa dos fundamentos da responsabilidade pública e da obrigação social”.

Pobreza e desigualdade social são os conceitos-chave estruturantes do modelo brasileiro. Dialogam com as noções de exclusão e vulnerabilidade social, utilizadas nas diferentes políticas sociais, pois as situações de privação social, decorrentes da pobreza e desigualdade, potencializam riscos e situações de vulnerabilidade social, presentes no cotidiano vivido por famílias e grupos sociais nas cidades, campos e florestas. No entanto, é preciso que não se perca de vista que o enfrentamento da desigualdade e pobreza passa pela combinação de políticas de acesso, de ampliação de direitos e de mudanças no modelo de desenvolvimento econômico e social do país.

De acordo com recente estudo do Banco Mundial³, realizado a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), a renda dos 40% mais pobres no Brasil, no período de 2014 a 2019, caiu, em média, 1,4% ao ano. Já a renda média dos brasileiros em geral cresceu 0,3% ao ano. O estudo aponta o aumento da desigualdade de renda, medida pelo Índice de Gini⁴, que em 2015 estava em 0,525, a menor da história do país, e em 2018 chegou a 0,550. Em 2019, houve leve queda, para 0,547.

O parâmetro de renda do Programa Bolsa Família considera, desde 2018, em extrema pobreza pessoas com renda mensal de R\$ 89 por membro da família. Os rendimentos entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00 são classificados como situação de pobreza. Para o Banco Mundial, a extrema pobreza inclui rendimento de até US\$ 1,90 (R\$ 10,09) por dia, equivalente a R\$ 302,70 por mês por pessoa. O parâmetro de pobreza inclui pessoas com renda entre US\$ 1,91 e US\$ 5,50 (R\$ 29,21) *per capita* por dia, o que equivale a R\$ 876,30 por mês.⁵

³ Banco Mundial. (2020). Poverty and Shared Prosperity 2020: Reversals of Fortune. <https://www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity>

⁴ Índice de Gini: quanto mais próximo de 1, mais desigual é a renda.

⁵ <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/01/cobertura-do-bolsa-familia-cai-apos-o-fim-do-auxilio-emergencial.shtml#:~:text=O%20n%C3%BAmero%20de%20benefici%C3%A1rios%20do,o%20fim%20do%20aux%C3%ADlio%20emergencial.&text=Segundo%20o%20Minist%C3%A9rio%20da%20Cidadania,fam%C3%ADlias%20que%20seu%20or%C3%A7amento%20comporta%E2%80%9D>

Em 2020, o impacto da pandemia e da crise sanitária e econômica foi minimizado para parte da população mais pobre devido ao auxílio emergencial do governo federal. O valor do auxílio de R\$ 600,00 (que chegou a 1,2 mil reais para mães solteiras) é muito superior ao do Programa Bolsa Família (valor médio de 190 reais), representando importante medida para retirada de famílias da pobreza. O benefício foi encerrado em dezembro de 2020, mas o agravamento da pandemia, nos meses de janeiro e fevereiro de 2021, levou o governo federal a propor novo auxílio para o período de março a junho de 2021⁶.

O estudo do Banco Mundial sobre a extrema pobreza global é bastante pessimista e aponta que a Covid-19 e a recessão global podem fazer com que até 150 milhões de pessoas caiam na pobreza extrema (cerca de 1,4% da população mundial). Em países de economia de médio rendimento, como o Brasil, serão 82% dos novos pobres do mundo.

O relatório da Oxfam, *O Vírus da Desigualdade*, lançado em 25 de janeiro de 2021, aponta que a pandemia expôs as desigualdades sociais: “os super-ricos recuperam perdas em tempo recorde; os mais pobres terão que esperar mais de uma década”.⁷

A pandemia da Covid-19 tem o potencial de aumentar a desigualdade econômica em quase todos os países ao mesmo tempo, revela o relatório – algo que acontece pela primeira vez desde que as desigualdades começaram a ser medidas, há mais de 100 anos. O vírus matou mais de dois milhões de pessoas pelo mundo e tirou emprego e renda de milhões de pessoas, empurrando-as para a pobreza. Enquanto isso, os mais ricos – indivíduos e empresas – estão prosperando como nunca. A crise provocada pela pandemia expôs nossa fragilidade coletiva e a incapacidade da nossa economia profundamente desigual trabalhar para todos. (OXFAM, 2021)

⁶ A definição de novo auxílio emergencial está em processo de aprovação no Congresso Nacional no mês de março de 2021.

⁷ <https://www.oxfam.org.br/publicacao/pandemia-e-desigualdades/>

Programa Bolsa Família, Auxílio Emergencial e Benefício de Prestação Continuada (BPC)

As transferências condicionadas de renda surgiram, no Brasil, em meados da década de 1990, em experiências municipais como na cidade de Campinas/SP, e passaram a contar com um programa nacional no início dos anos 2000, concomitantemente ao CadÚnico.

O Programa Bolsa Família foi criado pela Lei n° 10.836/2004. Configura-se como um programa de transferência direta de renda, que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza no Brasil. Essas duas situações foram definidas a partir de corte de renda, sendo consideradas famílias em situação de extrema pobreza aquelas com renda *per capita* de até R\$ 89,00 mensais e famílias em situação de pobreza aquelas que apresentam renda *per capita* de R\$ 89,01 a R\$ 178,00 mensais, com crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos. Em julho de 2020, o PBF chegou a 14,283 milhões de famílias em todo o país⁸, com maior concentração na região Nordeste, seguida pela região Norte do Brasil.

As avaliações do Programa concluem que ele é exitoso na luta contra a pobreza absoluta, reduz a pobreza extrema, impacta os cuidados de saúde de crianças e adolescentes, o acesso à educação básica e a economia local. O programa tem sido replicado em outros países, como México, Argentina, Venezuela, Colômbia e, ainda, na África, China, Vietnam e Filipinas, entre outros.

A principal crítica ao PBF refere-se ao baixo valor das transferências, que limita os impactos na redução da pobreza e das desigualdades. A pandemia da Covid-19 e a consequente crise econômica, que levou à ampliação do desemprego formal e informal e o aumento da fome e da pobreza, pautaram o debate e adoção do auxílio emergencial para instaurar medidas de proteção social e atenuar a crise econômica. O pleito da sociedade civil organizada gerou iniciativa do Poder Legislativo de implementação de pagamento de uma renda ou auxílio emergencial temporários. A Lei n° 13.982 foi publicada em 2 de abril de 2020, estabelecendo o auxílio de R\$ 600,00 mensais para aqueles que se enquadrassem

⁸ <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/bolsa-familia-alcanca-14-283-milhoes-de-familia-em-julho>

nas regras estabelecidas na lei, durante um período mínimo de vigência de três meses, com a possibilidade de prorrogação do benefício enquanto durar o estado de calamidade pública. O contexto da pandemia e a aprovação do auxílio atualizou o debate da necessidade de instituição de um programa de renda básica no Brasil, proposta, aprovada, mas nunca regulamentada pelo então senador Eduardo Suplicy.

O auxílio emergencial, apesar do seu caráter temporário, preservou a renda das famílias mais pobres e, por ter um valor muito superior ao do Bolsa Família, a renda emergencial para os mais pobres superou a perda provocada pela Covid-19. De acordo com pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)⁹, em novembro de 2020, 27,45% dos domicílios brasileiros não tiveram renda proveniente do trabalho e 4,32% contaram apenas com o auxílio emergencial para financiar suas contas, o que corresponde a cerca de 2,95 milhões de famílias.

O que nos interessa ressaltar neste artigo é que as características dos programas de transferência de renda, como o PBF e o auxílio emergencial, são instrumentos ímpares na mitigação dos impactos econômicos e sociais da pandemia e na redução da pobreza, possibilitando, se agregados a outras políticas sociais de acesso a trabalho e serviços, a diminuição das desigualdades estruturais da formação histórica do Brasil.

No caso do auxílio, as regras de acesso contam com um aplicativo próprio e não se utilizam do banco de dados do CadÚnico como no PBF e no BPC.

Ainda em fase de integração ao CadÚnico, o Benefício de Prestação Continuada previsto na Lei Orgânica da Assistência Social, em seu artigo 20, foi criado e implementado em 1996, sendo operado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). É um benefício constitucional da assistência social, mantido com recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (Fnas), que substituiu a antiga Renda Mensal Vitalícia (RMV). Consiste em garantir uma renda de um salário mínimo para idosos e pessoas com deficiência (de natureza física, mental, intelectual ou sensorial de longo prazo) com renda

⁹ <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/01/06/cerca-de-29-milhoes-de-domicilios-tiveram-apenas-renda-do-auxilio-emergencial-em-novembro-aponta-ipea.ghtml>

familiar *per capita* de até um quarto do salário mínimo que não podem se manter ou serem mantidos por suas famílias. Importante considerar que a presença de pessoas com deficiência e idosos na família exige despesas extras e cuidados, em geral, executados pelas mulheres, que para além dos custos, limitam ou impossibilitam sua permanência no mercado de trabalho.

Desde 1996 o acesso ao BPC foi ampliado significativamente, chegando, em fevereiro de 2020, a um total de 4.664.866 de pessoas recebendo o benefício, dos quais 2.071.233 são idosos (a partir de 65 anos) e 2.593.633 são pessoas com deficiência (dados do Boletim Estatístico da Previdência Social, fevereiro/2020¹⁰). Contudo, principalmente a partir de 2016, diversas medidas governamentais foram tomadas para reverter essa ampliação e restringir a concessão do BPC. Desde essa data, o governo federal vem reduzindo o acesso, a exemplo do Decreto Federal nº 8.805/2016, que estabelece a obrigatoriedade de inscrição no CadÚnico (sob o risco de perda do benefício), a atualização do cadastro a cada dois anos pelo próprio beneficiário e a exigência de declaração e comprovação de renda familiar.

As dificuldades de cumprimento dessas exigências têm sido apontadas por profissionais e especialistas do tema, que destacam as limitações de mobilidade dos beneficiários e suas famílias e das instâncias operacionais da política de assistência social no cumprimento dos prazos e procedimentos de atualização cadastral. Segundo o INSS, em maio de 2020, aproximadamente 1,1 milhão de pessoas que recebem o Benefício de Prestação Continuada ainda não fizeram a inscrição no CadÚnico¹¹. Os prazos têm sido prorrogados desde março de 2020, mas há incerteza sobre possíveis cortes no benefício. Para implantação de Tarifas Sociais de água e esgoto, é preciso considerar o público específico do BPC, dada a expressiva quantidade de pessoas que não estão cadastradas no CadÚnico.

CadÚnico – contexto e funcionamento

Anteriormente à implantação do CadÚnico, era possível observar a sobreposição e desarticulação de dados cadastrais das

¹⁰ http://sa.previdencia.gov.br/site/2020/04/Beps022020_trab_Final_portal.pdf

¹¹ <https://www.inss.gov.br/tag/bpc/>

diversas políticas sociais como também questionamentos sobre a confiabilidade dos dados em políticas e programas federais.

O cadastro constitui-se em uma base informacional, essencial para o funcionamento dos programas sociais brasileiros, permitindo avaliar e acompanhar o crescimento ou redução dos números que medem a pobreza, estabelecer metas de atendimento e os valores de repasses de verbas aos municípios para a gestão dos programas, através do Índice de Gestão Descentralizada (IGD).

O uso é obrigatório para os programas federais e tem sido utilizado pelos municípios para seleção de beneficiários para programas municipais. Programas que compõem a rede de proteção social do país utilizam o CadÚnico, entre eles o Bolsa Família, o BPC, a Tarifa Social de Energia Elétrica, o Programa de Cisternas, a isenção de Pagamento de taxas de inscrição em Concursos Públicos, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). A base de dados permite a seleção das famílias que serão beneficiadas pelos programas sociais, cabendo à Caixa Econômica Federal (Caixa) o pagamento dos benefícios, sob a coordenação política do atual Ministério da Cidadania.

Podemos afirmar que o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal é um instrumento de gestão que contribui com a eficiência e eficácia dos programas sociais, otimizando recursos e eliminando sobreposições no nível federal e municipal.

Este instrumento pode, além de permitir a concessão de benefícios do Bolsa Família, nortear o desenho e a implantação de políticas públicas, de responsabilidade de diferentes esferas de governo, voltadas para as famílias de baixa renda. Ao identificar características socioeconômicas das famílias, possibilita caracterizar várias dimensões de pobreza e vulnerabilidade, para além do rendimento monetário. Permite ainda identificar, por meio de variáveis multidimensionais, as famílias mais vulneráveis, prioritárias para acompanhamento familiar e aquelas que podem, segundo suas características, ser incluídas em programas complementares ao Programa Bolsa Família. (MDS, 2007, p.4)

No governo do presidente Jair M. Bolsonaro, o Ministério da Cidadania é o gestor responsável e a Caixa é o agente operador que

mantém o Sistema de Cadastro Único a partir dos dados inseridos no sistema pelos municípios.

Os municípios são os responsáveis pelo preenchimento do CadÚnico, questionário respondido pelas famílias no qual constam informações dos membros do domicílio sobre composição familiar, qualificação escolar e profissional, características da moradia e despesas familiares. As informações referentes ao responsável pelo domicílio são as bases para a geração do Número de Identificação Social (NIS), gerado pela Caixa. O questionário aborda os seguintes pontos:

1) Identificação da pessoa (gera o NIS)

- Nome completo;
- Nome da mãe;
- Data de nascimento;
- Município de nascimento;
- Algum documento de emissão nacional (CPF ou título de eleitor).

2) Identificação do endereço

3) Caracterização socioeconômica

- Composição familiar (número de pessoas, gestantes, idosos, portadores de deficiência);
- Características do domicílio (número de cômodos, tipo de construção, água, esgoto e lixo);
- Qualificação escolar dos membros da família;
- Qualificação profissional e situação no mercado de trabalho;
- Rendimentos e despesas familiares (aluguel, transporte, alimentação e outros).

Os gestores municipais são responsáveis pela sistematização dos dados e pelo repasse para a Caixa, utilizando aplicativos e formulários fornecidos por esta instituição, que, por sua vez, realiza a capacitação de gestores e técnicos para operação do sistema e identifica e atribui o NIS às pessoas cadastradas.

De acordo com a Caixa¹², devem ser cadastradas famílias que ganhem até meio salário mínimo por pessoa ou até três salários

¹² www.caixa.gov.br/cadastros/cadastro-unico/Paginas/default.aspx

mínimos de renda mensal total. Os programas e benefícios sociais do governo federal que utilizam o CadÚnico como base para seleção das famílias são:

- Programa Bolsa Família;
- Programa Minha Casa, Minha Vida;
- Programa de Apoio à Conservação Ambiental (Bolsa Verde);
- Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI);
- Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais (Fomento);
- Carteira do Idoso;
- Aposentadoria para pessoa de baixa renda;
- Programa Brasil Carinhoso;
- Programa de Cisternas;
- Telefone Popular;
- Carta Social;
- Projovem Adolescente;
- Tarifa Social de Energia Elétrica;
- Passe Livre para pessoas com deficiência;
- Isenção de taxas em concursos públicos.

Desde dezembro de 2020, o governo federal discute mudanças no CadÚnico, principalmente a adoção de autocadastramento dos beneficiários por meio de um aplicativo para celular, minimizando o papel dos municípios e esvaziando as atribuições e funções dos CRAS e do Suas no acompanhamento e orientação das famílias¹³. As mudanças, se efetivadas, representam um desmonte do CadÚnico e de seu acervo construído ao longo dos últimos 20 anos – um retrocesso para as políticas sociais, destruição das políticas de seguridade social e, conseqüentemente, uma perda para segmentos dos trabalhadores em situação de precariedade e pobreza.

¹³ No dia 25 de janeiro de 2021, o portal de notícias UOL divulgou uma alteração pretendida pelo Ministério da Cidadania no acesso ao Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2021/01/25/governo-quer-esvaziar-papel-de-municipios-no-cadastramento-do-bolsa-familia.htm>

Tirar a responsabilidade dos municípios é esvaziar a descentralização político-administrativa definida na Constituição Federal de 1988 e construída no Sistema Único de Assistência Social na afirmação da autonomia dos municípios em suas particularidades territoriais.

A proposta de autocadastramento através de aplicativo de celular, se efetivada, aprofundará a desigualdade social brasileira pelo baixo acesso de grande parcela da população em situação de pobreza aos recursos tecnológicos e digitais. No Brasil, o acesso à internet e às plataformas digitais é para poucos, reproduzindo a perversidade de nossas relações sociais, autoritárias, racistas, desiguais e excludentes. A centralização do CadÚnico e o cadastramento em plataforma digital prejudicará a população mais pobre, que não tem acesso às plataformas digitais ou que não sabe como acessá-las, além de afetar a articulação federativa da política de assistência social, o controle social e aumentar as desigualdades sociais.

Em 2020, o contexto da pandemia e de grave crise sanitária provocada pelo coronavírus impactou a condição de vida da maioria da população com o crescimento do desemprego, a criminalização dos pobres, o aumento das várias formas de violência contra as mulheres, crianças, idosos, indígenas e contra os jovens negros da periferia das cidades. A diminuição da renda das famílias brasileiras ampliou o público elegível para os programas e as mudanças na operacionalização e acesso ao CadÚnico representam o “fechamento de portas”, de alternativas de proteção social, um retrocesso à construção dos últimos 20 anos e uma redução no número de pessoas atendidas nos programas de proteção social.

Soma-se a essa mudança a preocupação de que, no governo do presidente Jair M. Bolsonaro, a gestão do CadÚnico saiu do comando técnico da área de políticas sociais para a segurança nacional e foi separado do Programa Bolsa Família. A Secretaria Nacional do CadÚnico é dirigida por oficial da Agência Brasileira de Inteligência (Abin) e a Secretaria de Avaliação e Gestão de Informações está sob o comando de um delegado da Polícia Federal. Essa mudança político-institucional revela a finalidade de controle das informações de parte significativa da população brasileira cadastrada no CadÚnico.

O CadÚnico consolidou-se como porta de entrada para as políticas públicas, mapeando vulnerabilidades sociais e tirando da invisibilidade parcelas significativas da população que passaram a ter acesso a direitos sociais. Vale ressaltar novamente que as mudanças põem em risco os avanços dos últimos 20 anos, levará a exclusão dos mais pobres e gerará a desumanização do atendimento.

Conclusões: a Tarifa Social e a adoção do CadÚnico no saneamento

O debate sobre Tarifa Social parte da premissa de ruptura com a concepção de que a água é um bem privado, vendido e comprado de acordo com o poder aquisitivo do consumidor individual e afirma a água como um bem comum, da coletividade, um direito humano, de saúde, de reprodução da vida e de justiça social. Nessa concepção o acesso ao saneamento tem que ser subsidiado com financiamento público.

Um exemplo de adoção do CadÚnico e BPC é o da Tarifa Social de Energia Elétrica, benefício Federal que corresponde a um desconto na conta de energia elétrica, concedido aos primeiros 220 kWh consumidos mensalmente por usuários residenciais.

Apesar da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) adotar o CadÚnico e o BPC, a inclusão dos beneficiários não é automática. É necessário que um dos integrantes da família compareça e solicite a Tarifa Social. Está em discussão no Senado o Projeto de Lei nº 1.106/2020, que inclui automaticamente as famílias de baixa renda como beneficiárias da Tarifa Social de energia e concede descontos de até 65% no pagamento das contas de energia, dependendo da faixa de consumo.

No saneamento, os levantamentos junto às empresas municipais e estaduais apontam diferentes critérios de concessão de Tarifa Social. A grande maioria da população urbana é atendida por sistemas de abastecimento de água das concessionárias estaduais e cada agência aplica diferentes critérios de seleção e concessão do benefício. Em alguns casos, os critérios representam um mecanismo de exclusão de parcelas da população – são mais restritivos do que inclusivos. Essa variabilidade de critérios, requisitos ou exigências dificulta o acesso às famílias mais pobres e compromete o propósito

de universalização do direito humano essencial à água potável e ao saneamento.

Por outro lado, as diversas experiências municipais e estaduais, em estudo e avaliação pelo ONDAS, iluminam e sugerem caminhos para unificar procedimentos nacionais.

Vários municípios como Belo Horizonte/MG, Manaus/AM, Salvador/BA, Porto Alegre/RS e também o Distrito Federal, entre outros, adotam o CadÚnico e o Bolsa Família, mas a questão que se coloca é como adotar o CadÚnico e o BPC de maneira automática e desburocratizada, facilitando o acesso às famílias e pessoas em situação de pobreza e contribuindo com o enfrentamento da desigualdade social através da universalização do acesso à água.

A unificação de critérios e procedimentos de inclusão de usuários do serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário na Tarifa Social é o desafio a ser pactuado entre os entes federados e empresas concessionárias, para garantir o acesso aos serviços de saneamento básico enquanto direito humano.

Referências

Banco Mundial. (2020). *Poverty and Shared Prosperity 2020: Reversals of Fortune*. <https://www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity>

BRASIL. **Decreto nº 8.805, de 7 de julho de 2016**. Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, a provado pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21288767/do1-2016-07-08-decreto-n-8-805-de-7-de-julho-de-2016-21288693

BRASIL . **Decreto nº 3.877/2001**. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Disponível em: https://www.caixa.gov.br/Downloads/cidades-cadastramento-unico-manuais/DECRETO_NUM_6136_26062007.pdf

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Perfil das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família**. Brasília, 2007. Disponível em: www.mds.gov.br

BONDUKI, Nabil Georges, **Origens da Habitação Social do Brasil**. Arquitetura Moderna, Lei de Inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, FAPESP, 1998.

LAVINAS, Lena. Rede Urbal: Documento Base URB-AL 10. REDE URBAL

10 Luta Contra a Pobreza Urbana, Documento de Guia, In: **Rede Urbal**. São Paulo: PSP/Sec. Rel. Internacionais, texto, 2003.

Oxfam International. **O Vírus da desigualdade**. Oxfam, janeiro de 2021. Disponível em: https://d335luupugsy2.cloudfront.net/cms%2Ffiles%2F115321%2F1611531366bp-the-inequality-virus-110122_PT_Final_ordenado.pdf

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil: afinal de que se trata?**^{3ª} ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SILVA, M. O. da S. O debate sobre a pobreza: questões teórico-conceituais. **Revista de Políticas Públicas**, v. 6, n. 2, p. 65-102, 2002. Disponível em: <file:///C:/Users/DELL/Downloads/3720-11582-1-PB.pdf>

TELLES, - Vera da Silva. **Direitos Sociais. Afinal do que se trata?** Belo Horizonte, Ed. UFMG, 1999.

Capítulo 4

A Tarifa Social nos serviços de água e esgoto em Belo Horizonte

Alex Moura de Souza Aguiar¹

Introdução

Se a pandemia da Covid-19 ressaltou a importância das atividades de higiene pessoal na prevenção de seu contágio, ela também colocou em destaque a desigualdade social e econômica da população brasileira, expondo as dificuldades adicionais vivenciadas pelos grupos em situação de vulnerabilidade e, de forma geral, pela população mais pobre do país. Especificamente, a falta de acesso contínuo, regular e suficiente à água potável e ao esgotamento sanitário expõe uma parcela significativa da população ao risco de contágio pelo vírus Sars-CoV-2 e também de outras doenças de veiculação hídrica.

Uma das primeiras medidas anunciadas em meados de março de 2020, por diversos governadores e prefeitos em todo o país, para combate à transmissão da doença foi a suspensão do corte de água devido à inadimplência para as famílias de baixa renda, usualmente beneficiadas por tarifas especiais denominadas Tarifa Social ou denominações equivalentes.

Após três meses da tomada dessa medida, o ONDAS buscou avaliar a condição de atendimento dessas famílias pelos serviços de água e esgotamento sanitário em oito capitais brasileiras: Belo Horizonte/MG; Brasília/DF; Campo Grande/MS; Manaus/AM; Porto Alegre/RS; Rio de Janeiro/RJ; Salvador/BA e São Paulo/SP.

¹ Mestre em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos pela UFMG. Consultor, com experiência em projetos e gestão de obras de saneamento. Foi Diretor Técnico e de Expansão da Copasa-MG. E-mail: alex_msaguiar@hotmail.com

Neste artigo são apresentadas as informações apuradas à época e discutidas as condições de atendimento às famílias de baixa renda de Belo Horizonte, capital na qual os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário são prestados pela concessionária estadual Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA).

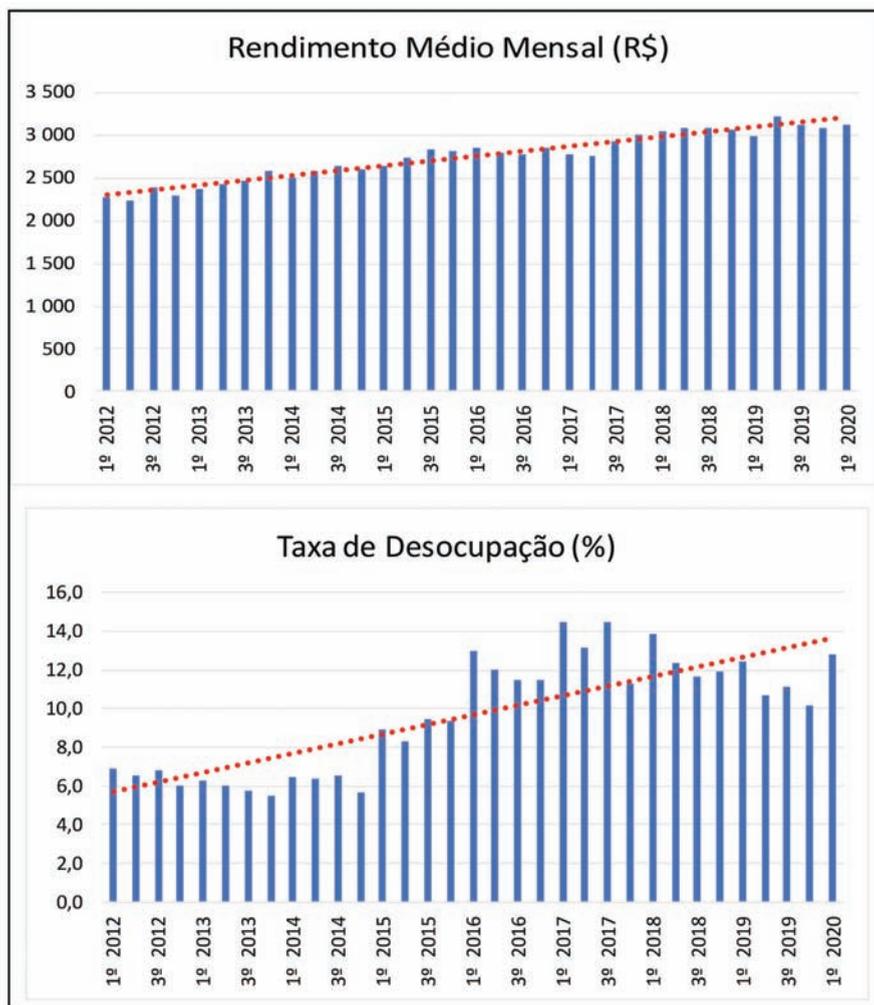
Caracterização da localidade

Em 2019, Belo Horizonte, capital de Minas Gerais, possuía uma população estimada de 2.512.070 habitantes (IBGE, 2020), sendo a sexta capital mais populosa do país e sede da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), constituída, ainda, de outros 33 municípios.

Os dados do IBGE publicados por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD Contínua), referentes ao primeiro trimestre (janeiro a março) de 2020, apontam para Belo Horizonte um rendimento médio total de R\$ 3.121,00 das pessoas ocupadas com 14 anos ou mais, o oitavo maior dentre as 27 capitais brasileiras. A taxa de desocupação desse mesmo grupo é de 12,8%, a décima menor entre as capitais.

A série histórica desses dados (*Figura 1*) indica uma tendência de aumento da população vulnerável, com estabilização dos rendimentos da população ativa e progressivo aumento do número de desocupados, que tendia a ser agravada para o trimestre seguinte (abril a junho), haja vista os impactos da Covid-19 na economia em escala mundial. Com isso, admite-se um recrudescimento do **Índice de Gini**, principal indicador da concentração de renda, revertendo a tendência de diminuição da desigualdade observada no período 1991 - 2010 (Índices de Gini de 0,61 e 0,60, respectivamente), apontada pelo PNUD Brasil (2020).

Figura 1: Evolução Trimestral do Rendimento Médio Mensal e da Taxa de Desocupação em Belo Horizonte

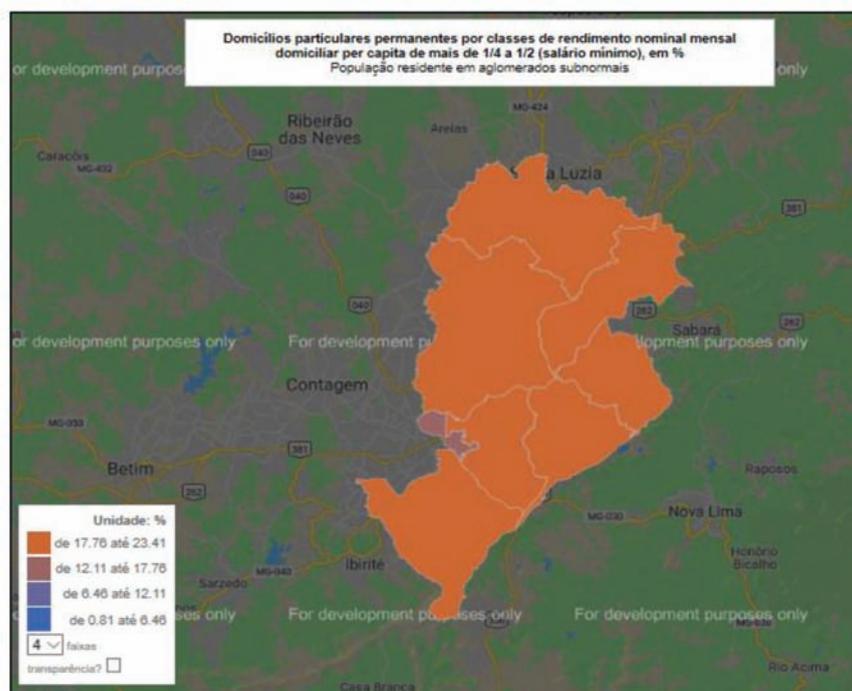


Fonte: IBGE (2020-a)

O mapeamento do Censo 2010 do IBGE (2020-b) possibilita uma visualização geográfica da desigualdade em Belo Horizonte. A Figura 2 mostra que a renda média mensal *per capita* de até 0,5 salário mínimo ocorre entre 17,76% e 23,41% dos domicílios localizados em áreas de vilas e favelas em todas as regiões da cidade.

Para as áreas fora das ocupações subnormais, a ocorrência de rendimento médio mensal *per capita* de até 0,5 salário mínimo situa-se, majoritariamente, no intervalo entre 0,81% e 6,46% dos domicílios, alcançando valores de até 12,11%, especificamente nos vetores Norte e Sul da cidade (Figura 3). Observa-se que este percentual máximo de 12,11% é inferior ao mínimo apurado para os domicílios em vilas e favelas.

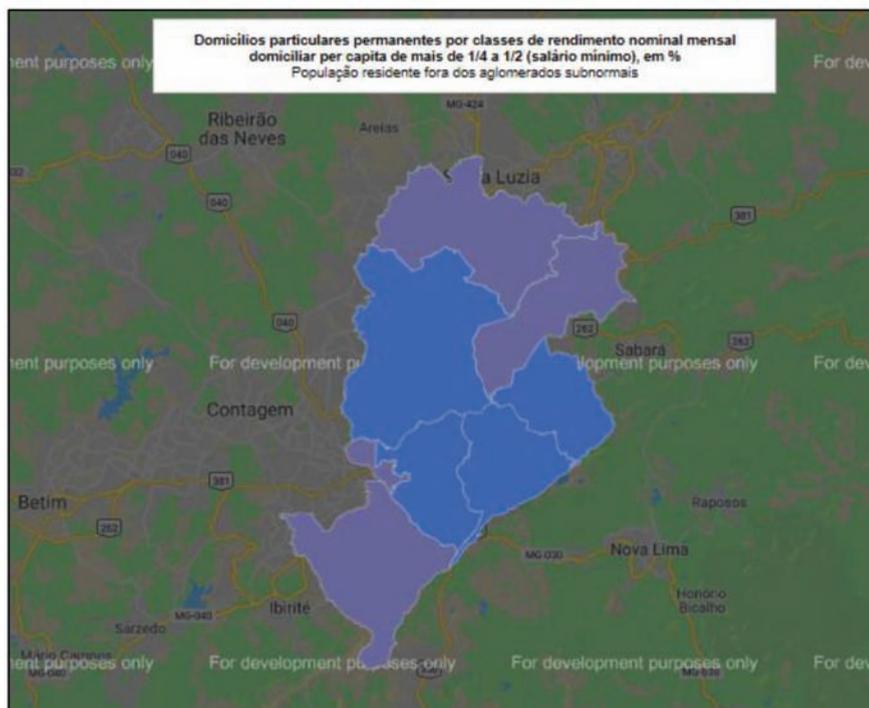
Figura 2: Domicílios (%) com renda mensal média de até 0,5 salário mínimo – áreas de vilas e favelas



Fonte: IBGE (2020-b)

Os dados apurados à época do levantamento realizado pelo ONDAS (junho de 2020) junto ao sistema de consulta, seleção e extração de informações do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), o CECAD, davam conta de mais de 170.000 famílias inscritas no CadÚnico em Belo Horizonte, conforme tabela a seguir.

Figura 3: Domicílios (%) com renda mensal média de até 0,5 salário mínimo nas demais áreas.



Fonte: IBGE (2020-b)

Tabela 1: Famílias Inscritas no CadÚnico em Belo Horizonte

Situação	Fev/2020	Mar/2020	Abr/2020
1. Famílias inscritas no CadÚnico	168.722	171.082	171.213
2. Famílias c/ cadastro atualizado	134.627	138.100	135.931
3. % de famílias c/ cadastro atualizado	80%	81%	79%

Fonte: CECAD (2020)

Observa-se da *Tabela 1* que o número de famílias inscritas no CadÚnico em Belo Horizonte cresceu 1,5% entre fevereiro e abril de 2020, período no qual ocorreram o início da transmissão comunitária da Covid-19 e a promulgação dos decretos com medidas associadas à pandemia, dentre as quais o isolamento social, que trouxe impactos sobre o trabalho e a renda das famílias.

Adicionalmente, observa-se que o crescimento da atualização cadastral entre fevereiro e março de 2020 foi de 2,6% e de fevereiro a abril de 2020 foi de 1,0%. Ressalva-se que o cadastro das famílias no CadÚnico precisa ser atualizado a cada 24 meses. Sendo essas famílias de baixa renda e, conseqüentemente, com menores capacidades – tais como acesso à internet e aos meios de transporte para deslocamento – a realização da atualização cadastral pode ter sofrido impacto de restrição econômica associada à pandemia da Covid-19. Vale atentar que a realização desta atualização de modo presencial sofreu os efeitos da medida de teletrabalho adotada na maioria dos postos onde havia disponibilidade para ofertar ao cidadão este procedimento.

O crescimento verificado no número de famílias inscritas no CadÚnico corrobora os dados publicados pelo IBGE na PNAD Contínua referentes ao primeiro trimestre de 2020, evidenciando a tendência de aumento da população em situação de vulnerabilidade.

A segregação dos dados apurados no CECAD aponta que pelo menos 76% das famílias inscritas em abril/2020 tinham renda mensal total de até 1 salário mínimo e pelo menos 90% do total das famílias tinham como forma de abastecimento de água a rede pública de distribuição, conforme tabela a seguir.

Tabela 2: Forma de Abastecimento de Água e Renda das Famílias Inscritas no CadÚnico em Belo Horizonte

Forma de Abastecimento de Água	Faixa da Renda Total da Família				
	Até 1 SM	1SM – 2SM	2SM – 3SM	> 3SM	TOTAL
Rede Geral de Distribuição	115.110	29.388	7.346	3.251	155.095
Poço ou nascente	167	28	6	3	204
Cisterna			161 22 5	1	189
Outra forma	2.584	183	30	3	2.800
Sem resposta	12.480	431	28	4	12.943
Total	130.502	30.052	7.415	3.262	171.231

Fonte: CECAD (2020)

Caracterização dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário

Belo Horizonte tem os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário operados pela Copasa, concessionária estadual em Minas Gerais desde 1974. A concessão, renovada em 2002 e aditada em 2004, tem vigência até 2034. A prestação dos serviços é regulada pela Agência Reguladora dos Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário em Minas Gerais (Arsae-MG), desde o ano de 2009.

A Copasa é uma empresa pública de economia mista com capital aberto. O estado de Minas Gerais é o sócio controlador, contando com 50,04% das 380.253.069 ações ordinárias que compõem o capital social da empresa. As demais ações ordinárias são de propriedade de privados, majoritariamente de investidores estrangeiros, com destaque para fundos de pensão diversos: *College Retirement Equities Fund; Dignity Health Retirement Plan Trust; Dow Retirement Group Trust; Illinois Municipal Retirement Fund; Louisiana State Employees Retir System; Public Employees Retirement Association Of New Mexico; Teachers Retirement System of the State of Illinois; Virginia Retirement System; California Public Employees Retirement System*; dentre outros. Em 2019, o lucro líquido da Copasa foi de R\$ 754,3 milhões.

Em setembro de 2020, a Copasa detinha 640 concessões de abastecimento de água em Minas Gerais, atendendo a um contingente de 11,5 milhões de pessoas e 310 concessões de esgotamento sanitário por meio das quais atendia a 8,2 milhões de pessoas. Os dados operacionais disponibilizados pela Copasa (2020) mostram uma expressiva atuação em Minas Gerais, conforme tabela a seguir.

O abastecimento de água em Belo Horizonte é realizado por meio de um sistema integrado, que atende a outros 22 municípios da RMBH. A produção de água para consumo humano conta com dois grandes sistemas:

- **Sistema Paraopeba**, com três reservatórios vinculados à bacia do rio Paraopeba, dos Sistemas Produtores Rio Manso (6,0 m³/s), na cidade de Brumadinho; Serra Azul (2,7 m³/s), na cidade de Juatuba; e Vargem das Flores (1,0 m³/s), na cidade de Betim;

Tabela 3: Dados e Indicadores Operacionais da Copasa em Minas Gerais – 1º Trimestre de 2020

Parâmetro	Valor	Parâmetro	Valor
Nº de Ligações - Água:	4.489.472	Nº de empregados:	11.442
Nº de Ligações - Esgoto:	2.971.659	Empregados/1.000 ligações:	1,53
Nº de Economias – Água:	5.412.542	% das Economias de Água:	
Nº de Economias – Esgoto:	3.737.178	– Residencial:	89,6%
Extensão (km) de Rede – Água:	56.682	– Comercial e serviços:	8,3%
Extensão (km) de Rede – Esg.::	28.956	– Industrial:	0,7%
Vol. Distribuído (10 ³ m ³) – Água:	259.641	– Poderes públicos: .	1,4%
Vol. Esgoto Tratado (10 ³ m ³): .	82.405	– TOTAL:	100,0%

Fonte: Copasa (2021)

- **Sistema Rio das Velhas**, cuja produção (7 m³/s) se dá a partir da captação a fio-d'água no rio das Velhas, na cidade de Nova Lima, e dos Sistemas Morro Redondo (0,8 m³/s) e Barreiro (0,2 m³/s), em Belo Horizonte.

O esgotamento sanitário de Belo Horizonte é, quase em sua totalidade, do tipo dinâmico com separação absoluta. Abrange duas bacias de drenagem: a Bacia do Ribeirão do Onça e a Bacia do Ribeirão Arrudas.

Os esgotos coletados na Bacia do Ribeirão do Onça são encaminhados à estação de tratamento ETE Onça, cujo processo de tratamento abrange tratamento preliminar, reatores UASB seguidos de filtros biológicos percoladores e decantadores secundários. O lançamento do efluente tratado se dá na calha do Ribeirão do Onça, a aproximadamente 3 km de sua confluência com o Rio das Velhas. A ETE Onça tem capacidade nominal de 1,8 m³/s.

Figura 4: Localização das ETEs e bacias de drenagem em Belo Horizonte



Fonte: Fundação Christiano Ottoni/UFMG

Os esgotos coletados na Bacia do Ribeirão Arrudas são encaminhados para tratamento na ETE Arrudas, cujo processo é aeróbio (lodos ativados). A ETE Arrudas tem capacidade nominal de 3,4 m³/s e seu efluente é lançado na calha do Ribeirão Arrudas, a cerca de 4 km de sua confluência com o Rio das Velhas.

Tarifação da Copasa em Minas Gerais

Categorias de Consumo e Critérios de Enquadramento à Tarifa Social

Os consumidores da Copasa são classificados segundo a natureza da atividade da unidade usuária, sendo agrupados nas seguintes categorias:

- **Residencial:** unidade usuária utilizada com fins de moradia e uso doméstico da água;
- **Comercial:** unidade usuária dedicada à comercialização de produtos, à prestação de serviços ou desenvolvimento de atividades não contempladas nas outras categorias;
- **Industrial:** unidade usuária destinada ao exercício de atividade industrial, segundo definição do IBGE;
- **Pública:** unidade usuária com exercício de atividade de órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, incluindo também, desde que legalmente identificadas sem fins lucrativos: hospitais, orfanatos, creches e albergues.

Os usuários da categoria Residencial podem, ainda, ser classificados como Residencial Social, recebendo o benefício da Tarifa Social com desconto sobre os valores tarifários. A categoria Residencial Social destina-se a abrigar aqueles usuários de baixa capacidade de pagamento (baixa renda), segundo os critérios de enquadramento da Resolução nº 141 da Arsa-MG (2020), sendo responsabilidade da Copasa a atualização do cadastro de beneficiários desta tarifa:

Art. 4º - Estabelecer os critérios de enquadramento dos usuários à Tarifa Social:

I - unidade usuária classificada como residencial;

II - os moradores da unidade usuária classificada como Residencial – Tarifa Social devem pertencer a uma família inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico); e

III - a renda per capita mensal familiar desta unidade usuária deve ser menor ou igual a meio (1/2) salário mínimo nacional.

§ 1º *O benefício da Tarifa Social será vinculado somente a uma unidade usuária por família registrada no Cadastro Único para Programas Sociais.*

§ 2º A Copasa deverá atualizar o cadastro de beneficiários da Tarifa Social pelo menos uma vez ao ano, conforme registro mais recente do CadÚnico.

§ 3º A Copasa deve manter ampla divulgação dos critérios de enquadramento da Tarifa Social, por meio de mensagem inserida nas faturas de água e esgoto e em meios de comunicação de massa.

Tabela Tarifária

Assim como na maioria das empresas prestadoras de serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no país, a cobrança pelos serviços da Copasa se baseia em blocos progressivos de consumo, com valores diferenciados por categoria: residencial, comercial, industrial e público. A autorização das tarifas é responsabilidade da Arsae-MG, reguladora dos serviços, sendo que a Copasa mantém acessível em seu sítio na web a tabela com os valores tarifários correntes.

Nas tarifas da Copasa há a cobrança de um valor fixo para os serviços de água, coleta e tratamento de esgotos, cobrados independentemente do consumo, não sendo empregada tarifação de consumo mínimo. Esse valor fixo é autorizado pela Arsae-MG para cobrança mesmo quando há suspensão dos serviços, conforme indica o § 5º do Art. 1º da Resolução nº 118 da Arsae-MG (2018):

§ 5º Mantém-se a autorização da cobrança de Tarifa Fixa mesmo nas situações de suspensão da prestação do serviço de abastecimento previstas na Resolução nº 40 da Arsae-MG, de 3 de outubro de 2013.

O consumo efetivo de água é tarifado com valores variados, dependendo da faixa do volume consumido.

A cobrança do esgoto é subdividida em dois grupos: Esgotamento Dinâmico com Coleta (EDC), quando o sistema ainda não dispõe de tratamento dos esgotos, e Esgotamento Dinâmico com Coleta e Tratamento (EDT), aplicáveis aos usuários de sistemas que dispõem de tratamento dos esgotos coletados. A *Figura 5* apresenta a tabela de valores tarifários em vigor na Copasa até julho de 2021.

Figura 5: Tabela Tarifária da Copasa, com validade até jul/2021

TABELA TARIFÁRIA DE APLICAÇÃO - COPASA					
Categorias	Faixas	ÁGUA	EDC	EDT	Unidade
Residencial Social	Fixa	8,11	2,03	8,11	R\$/mês
	0 a 5 m ³	0,75	0,19	0,75	R\$/m ³
	> 5 a 10 m ³	1,719	0,430	1,719	R\$/m ³
	> 10 a 15 m ³	3,471	0,868	3,471	R\$/m ³
	> 15 a 20 m ³	4,368	1,092	4,368	R\$/m ³
	> 20 a 40 m ³	5,218	1,305	5,218	R\$/m ³
	> 40 m ³	8,051	2,013	8,051	R\$/m ³
Residencial	Fixa	18,02	4,50	18,02	R\$/mês
	0 a 5 m ³	1,50	0,38	1,50	R\$/m ³
	> 5 a 10 m ³	3,438	0,860	3,438	R\$/m ³
	> 10 a 15 m ³	6,941	1,736	6,941	R\$/m ³
	> 15 a 20 m ³	8,735	2,184	8,735	R\$/m ³
	> 20 a 40 m ³	10,435	2,609	10,435	R\$/m ³
	> 40 m ³	16,101	4,026	16,101	R\$/m ³
Comercial	Fixa	27,00	6,75	27,00	R\$/mês
	0 a 5 m ³	3,78	0,95	3,78	R\$/m ³
	> 5 a 10 m ³	4,807	1,202	4,807	R\$/m ³
	> 10 a 20 m ³	8,777	2,194	8,777	R\$/m ³
	> 20 a 40 m ³	10,067	2,517	10,067	R\$/m ³
	> 40 a 200 m ³	11,065	2,766	11,065	R\$/m ³
	> 200 m ³	12,439	3,109	12,439	R\$/m ³
Industrial	Fixa	27,00	6,75	27,00	R\$/mês
	0 a 5 m ³	3,78	0,95	3,78	R\$/m ³
	> 5 a 10 m ³	4,807	1,202	4,807	R\$/m ³
	> 10 a 20 m ³	8,777	2,194	8,777	R\$/m ³
	> 20 a 40 m ³	10,067	2,517	10,067	R\$/m ³
	> 40 a 200 m ³	11,065	2,766	11,065	R\$/m ³
	> 200 m ³	12,439	3,109	12,439	R\$/m ³
Pública	Fixa	22,49	5,63	22,49	R\$/mês
	0 a 5 m ³	3,41	0,86	3,41	R\$/m ³
	> 5 a 10 m ³	4,307	1,077	4,307	R\$/m ³
	> 10 a 20 m ³	8,267	2,066	8,267	R\$/m ³
	> 20 a 40 m ³	9,288	2,322	9,288	R\$/m ³
	> 40 a 200 m ³	10,578	2,645	10,578	R\$/m ³
	> 200 m ³	11,465	2,866	11,465	R\$/m ³

Fonte: Copasa

Avaliação da Tarifa Social da Copasa em Belo Horizonte

A Tarifa Social no Conjunto dos Usuários da Copasa em Belo Horizonte

Conforme dados informados pela Arsae-MG à época dos levantamentos do ONDAS, as economias classificadas nas categorias Residencial e Residencial Social, esta beneficiada pela Tarifa

Social, apresentavam os quantitativos mostrados na *Tabela 4*, a seguir.

Tabela 4: Quantitativo das Economias Residenciais da Copasa em Belo Horizonte

Período	Categoria	Economias	
		Água	Esgoto
Fevereiro/2020	Residencial Social	55.366	55.185
	Residencial	853.729	840.808
	Total	909.095	895.993
Março/2020	Residencial Social	55.357	55.199
	Residencial	854.491	841.678
	Total	909.848	896.877
Abril/2020	Residencial Social	55.247	55.137
	Residencial		854.643
	Total	909.890	897.109

Fonte: Arsae-MG

Observa-se que as economias beneficiadas com a Tarifa Social representam cerca de 6% do total de economias residenciais da Copasa em BH. Curiosamente, a despeito dos efeitos da pandemia da Covid-19, o número absoluto das economias de água beneficiadas com a Tarifa Social diminuiu a cada mês entre fevereiro e abril, mesmo tendo sido observado um progressivo aumento no número de famílias belorizontinas inscritas no CadÚnico no mesmo período, conforme apresentado anteriormente na *Tabela 1*.

A redução do número de economias pode estar associada a diversos fatores, tais como a solicitação por parte do usuário de desligamento do sistema, mas também pelo vencimento do cadastro junto ao CadÚnico. Neste contexto, a Arsae-MG explicita um prazo de 60 dias para reclassificação da categoria do usuário, devendo este receber duas notificações acerca da possível perda do benefício (Arsae-MG, 2020-a). Uma vez que a atualização cadastral envolve a presença do usuário em postos da prefeitura para atualização documental e, ainda, o prazo processual de atualização do

cadastro na esfera federal, é possível que esse prazo de 60 dias não seja suficiente para assegurar ao usuário a manutenção do benefício. Assim, é recomendável que a Arsae-MG avalie essas condições e, caso confirmadas, amplie o prazo de reclassificação de categoria de consumo motivada pela falta de atualização cadastral junto ao CadÚnico.

Número de Beneficiados pela Tarifa Social da Copasa e as famílias inscritas no CadÚnico em Belo Horizonte

Conforme os dados apresentados anteriormente na *Tabela 2*, em abril de 2020 eram 155.095 famílias em BH inscritas no CadÚnico que utilizavam a rede geral de distribuição, isto é, o sistema público de abastecimento operado pela Copasa. A consulta ao CECAD indica que 110.153 famílias atendiam ao critério de renda *per capita* mensal familiar de até meio salário-mínimo.

Assim, observa-se que em abril de 2020, o número de famílias beneficiadas pela Tarifa Social da Copasa correspondeu a 50% das famílias elegíveis ao benefício e que atendiam aos critérios de enquadramento estipulados pela Arsae-MG. Assim, mais de 55.000 famílias que faziam uso da rede geral de distribuição deixaram de receber o benefício da Tarifa Social da Copasa. É fundamental levar em consideração esta condição na atual situação de pandemia da Covid-19, quando as dificuldades financeiras se ampliam, em especial junto às camadas mais desfavorecidas da população. Desta forma, sugere-se que a Arsae-MG e a Copasa apurem os números e a situação dessas famílias, buscando esclarecer a causa de seu não enquadramento à categoria Residencial Social, deixando de usufruir do direito à Tarifa Social.

Valores de Conta da Tarifa Social da Copasa em Belo Horizonte

Uma estimativa dos valores para conta de usuários com consumo mensal de 10, 15 e 20 m³ é apresentado na *Tabela 5*, a seguir:

Tabela 5: Estimativa de Valor de Conta da Tarifa Social

Categoria	Consumo (m ³ /mês)	Valor R\$				
		Água	Esgoto		TOTAL	
			EDC	EDT	A + EDC	A + EDT
Residencial Social		20,46	5,13	20,46	25,59	40,91
Residencial	10	42,71	10,70	42,71	53,41	85,42
Desconto		52,1%	52,1%	52,1%	52,1%	52,1%
Residencial Social		37,81	9,47	37,81	47,28	75,62
Residencial	15	77,42	19,38	77,42	96,80	154,83
Desconto		51,2%	51,1%	51,2%	51,2%	51,2%
Residencial Social		59,65	14,93	59,65	74,58	119,30
Residencial	20	121,09	30,30	121,09	151,39	242,18
Desconto		50,7%	50,7%	50,7%	50,7%	50,7%

Fonte: Copasa

Considerada uma família de quatro pessoas, os volumes adotados na estimativa correspondem a consumos *per capita* de aproximadamente 80, 120 e 160 L/hab.dia, respectivamente.

Observa-se da *Tabela 5* que os descontos da Tarifa Social para esses consumos situam-se em torno de 50% dos valores correspondentes à categoria Residencial. Tais valores, mesmo considerando cotas *per capita* tão baixas, são superiores ao percentual indicado no Manual do Usuário da Copasa, de até 40%, disponibilizado no sítio da Arsae-MG na web.

Em Belo Horizonte, quase a totalidade dos usuários tem seus esgotos tratados, portanto, a prevalência das contas dos usuários compreende as parcelas “Água” e “EDT”. Para os consumos considerados, os valores calculados (R\$ 40,91; R\$ 75,62; e R\$ 119,30) correspondem, respectivamente, a 3,7%, 6,9%, e 10,8% do valor do salário-mínimo vigente (R\$ 1.100,00). Para as faixas de renda discriminadas anteriormente na *Tabela 2* dos inscritos no CadÚnico em BH, as contas representariam os seguintes comprometimentos da renda:

- Renda familiar mensal de 1 SM: entre 3,7% e 10,8%
da renda familiar
- Renda familiar mensal de 2 SM: entre 1,9% e 5,4%
da renda familiar
- Renda familiar mensal de 3 SM: entre 1,2% e 3,6%
da renda familiar

Consideradas as famílias com faixa de consumo de 10 m³, o comprometimento do orçamento familiar com as contas de água e esgotos em BH corresponde a 3,7%, 1,9% e 1,2%, respectivamente, para as famílias com renda familiar de 1, 2, e 3 salários mínimos.

Para as famílias com renda até 1 salário mínimo, que correspondiam à época dos levantamentos do ONDAS a 74,2% das famílias belorizontinas inscritas no CadÚnico e que tinham o abastecimento a partir da rede geral de distribuição, o comprometimento da renda supera 3%, valor máximo apontado pelo *Human Development Report* do PNUD (HNDP, 2006). Adicionalmente, supera também o valor de 2,74% referenciado pela Arsae-MG para a categoria Residencial Social na Nota Técnica CRFEF 63/2017 (Arsae-MG, 2017).

Conclusões

Embora a Tarifa Social seja um instrumento que objetiva assegurar o direito humano fundamental de acesso à água e ao esgotamento sanitário aos usuários da Copasa, observa-se que um contingente de mais de 50% das famílias elegíveis para usufruto desse benefício encontra-se excluído do enquadramento na categoria de consumo Residencial Social.

Além disso, as famílias com renda familiar mensal de até 1 salário mínimo, que em abril de 2020 correspondiam a 74,2% das famílias belorizontinas inscritas no CadÚnico e que tinham como forma de abastecimento a rede geral de distribuição, têm o comprometimento do orçamento familiar pelas contas da Copasa em níveis superiores aos aceitos internacionalmente e mesmo aos indicadores apontados pela Arsae-MG.

É, portanto, recomendável e necessário, para assegurar o direito humano de acesso à água e ao esgotamento sanitário, que a Arsae-MG e a Copasa revejam os critérios financeiros e os processos de acom-

panhamento do enquadramento das famílias ao benefício da Tarifa Social, estendendo seu emprego a todo o contingente de famílias elegíveis, fazendo cumprir o objetivo precípua deste instrumento.

Referências

ARSAE-MG (2017). **Nota Técnica CRFEF 63/2017** – Indicador para Avaliação da Capacidade de Pagamento dos Usuários da COPASA, de 13 de junho de 2017. Disponível na web em 30/06/2020 no sítio http://arsae.mg.gov.br/images/documentos/audiencia_publica/15/NTCRFEF_63_2017_Capacidade_Pagamento.pdf

ARSAE-MG (2018). **Resolução 118, de 14 de dezembro de 2018**. Disponível na web em 10/06/2020 no sítio http://arsae.mg.gov.br/images/documentos/legislacao/2019/Resolucao_118_Reajuste_Coponor_2018.pdf

ARSAE-MG (2019). **Resolução 127, de 25 de junho de 2019**. Disponível na web em 10/06/2020 no sítio http://arsae.mg.gov.br/images/documentos/legislacao/2019/Resolucao_127_ReajusteCopasa_2019.pdf

ARSAE-MG (2020). **Resolução 141, de 22 de junho de 2020**. Disponível na web em 30/06/2020 no sítio http://arsae.mg.gov.br/images/documentos/legislacao/2020/Resolucao_141_ReajusteCopasa_2020.pdf

ARSAE-MG (2020-a). **Relatório de Fiscalização Econômica GFE 005/2020**. Disponível na web em 30/06/2020 no sítio http://arsae.mg.gov.br/images/documentos/gfe_rf_2020_005_fisc_comunicacao_tarifa_social.pdf

CECAD (2020). **Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico**. Disponível na web em 10/06/2020 no sítio <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/cecad20/agregado/index4.php>

COPASA (2021). **Planilha Interativa**. Disponível na web em 21/01/2021 no sítio <http://ri.copasa.com.br/informacoes-financeiras/planilha-interativa/>

IBGE (2020). **Cidades@**. Disponível na web em 10/06/2020 no sítio <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/belo-horizonte/panorama>

IBGE (2020-a). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua**. Disponível na web em 10/06/2020 no sítio <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=o-que-e>

IBGE (2020-b). **Censo 2010**. Disponível na web em 10/06/2020 no sítio <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/belo-horizonte/panorama>

PNUD Brasil (2020). **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. Perfil Municipal – Belo Horizonte, MG. Disponível na web em 10/06/2020 no sítio https://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/belo-horizonte_mg

UNDP (2006). **UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME**. *Beyond Scarcity: power, poverty and the global water crisis - Human Development Report*. Nova Iorque: United Nations Development Programme, 2006.

Capítulo 5

Abastecimento de água, esgotamento sanitário e Tarifa Social no município de São Paulo

Edson Aparecido da Silva¹

Introdução

ONDAS - Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento realiza estudo sobre a Tarifa Social praticada pelas operadoras dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em 7 capitais brasileiras: Rio de Janeiro/RJ, São Paulo/SP, Belo Horizonte/BH, Salvador/BA, Campo Grande/MS, Porto Alegre/RS, Manaus/AM e mais o Distrito Federal.

O objetivo do estudo é identificar critérios para enquadramento dos usuários dos serviços, número de famílias atendidas e potencial de atendimento caso o critério adotado fosse os inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico)² nas faixas de renda familiar *per capita* de extrema pobreza, pobreza e baixa renda³.

¹ Sociólogo, Mestre em Planejamento e Gestão do Território pela UFABC, Secretário Executivo do ONDAS e Assessor de Saneamento da Federação Nacional dos Urbanitários (FNU). E-mail: edsonsaneamento@gmail.com

² O CadÚnico é um conjunto de informações sobre as famílias brasileiras em situação de pobreza e extrema pobreza. Essas informações são utilizadas pelo governo federal, pelos estados e pelos municípios para implementação de políticas públicas capazes de promover a melhoria da vida dessas famílias. Devem estar cadastradas as famílias de baixa renda: que ganham até meio salário mínimo por pessoa; ou que ganham até 3 salários mínimos de renda mensal total. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/cadastros/cadastro-unico/Paginas/default.aspx>. Acessado em 05/09/2020.

³ O enquadramento que define as faixas de renda familiar per capita de extrema pobreza, pobreza e baixa Renda são: de R\$0,00 até R\$89,00; de R\$89,01 até R\$178,00 e R\$178,01 até meio salário mínimo, respectivamente. As faixas de extrema pobreza somavam 36%; pobreza, 11%; baixa renda, 25% e acima de meio salário mínimo, 29%, em 05/09/2020. Disponível em: <https://cecad.cidadania.gov.br/painel03.php#>. Acessado 05/09/2020.

E, mesmo nesses casos, verificar se o critério vem sendo atendido ou se são necessárias intervenções para ajustes e consequente ampliação do acesso.

Partimos da premissa que o acesso à água e ao esgotamento sanitário são direitos humanos fundamentais e que toda a população deve ter acesso garantido, independentemente da capacidade de pagamento e das condições de moradia, inclusive aquela que vive em situação de rua e que se deve abolir todas as formas de discriminação. Temos como referência resolução⁴ aprovada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2010, e detalhada em 2015, no que se relaciona ao esgotamento sanitário.⁵

O município de São Paulo

A população estimada em 2020 para o município de São Paulo era de 12,3 milhões de habitantes. Na saúde, os indicadores mostram uma taxa de mortalidade infantil média, em 2017, de 11,19 para 1.000 nascidos vivos, o que coloca a cidade na posição 268 entre os 645 municípios do estado de São Paulo. As internações devido a diarreias são de 0,3 para cada 1.000 habitantes, posição 332 de 645. Ao se comparar com os 5.570 municípios brasileiros, a cidade ocupa as posições 2.833 de 5.570 e 3.907 de 5.570, respectivamente.

Em 2018, o salário médio mensal dos trabalhadores formais era de 4,3 salários mínimos e o pessoal ocupado igual a 5,6 milhões, o equivalente a 45,8% da população total. O percentual da população com rendimento nominal mensal *per capita* de até meio salário mínimo, em 2010, era de 31,6 %. Os números relacionados ao salário médio mensal dos trabalhadores formais colocam a cidade de São Paulo, em 21º lugar no país e em 7º no estado de São Paulo.

O PIB *per capita* da cidade, em 2017, foi de R\$ 57.759,39, 211º no país e 53º no estado de São Paulo. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), em 2010, era de 0,805⁶. O Índice de

⁴ Resolución aprobada por la Asamblea General el 28 de julio de 2010. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/479/38/PDF/N0947938.pdf?OpenElement>. Acessado em 05/09/2020.

⁵ Resolução A/RES/70/169. Disponível em: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/169&Lang=S Acessado em 05/09/2020.

⁶ Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/panorama>. Acessado em 14/10/2020.

Gini⁷ da renda domiciliar *per capita* do município de São Paulo é 0,6453. Apenas quatro cidades, entre as 645 do estado de São Paulo coeficiente pior que o da cidade de São Paulo, ou seja, a maior cidade do país concentra, também, a maior desigualdade, onde um pequeno grupo detém a maior parte da renda⁸. O Índice de Gini do estado de São é de 0,5690 (2000)⁹.

A cidade de São Paulo tem 12,91% dos domicílios em aglomerados subnormais (proporcionalmente mais do que o estado de São Paulo, que tem 7,09%), o que equivale a mais de 1 milhão de domicílios nessa condição. Onze capitais têm percentual maior de aglomerados subnormais e quinze tem percentual menor de aglomerados subnormais do que a cidade de São Paulo.¹⁰

Saneamento Básico no município de São Paulo

Os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário da cidade de São Paulo são operados pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp) desde 1973. A empresa é uma sociedade anônima de economia mista¹¹ cuja criação foi autorizada pela Lei Estadual nº 119, de 29 de junho de 1973, com o objetivo de planejar, executar e operar os serviços públicos de saneamento básico em todo o território do estado de São Paulo. Em 31 de dezembro

⁷ O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28. Acessado em 02/11/2020.

⁸ Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/ibge/censo/cnv/ginisp.def>. Acessado em 02/11/2020.

⁹ Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/155#resultado>. Acessado em 02/11/2020.

¹⁰ Disponível em: <https://censo2021.ibge.gov.br/2012-agencia-de-noticias/noticias/27728-quase-dois-tercos-das-favelas-estao-a-menos-de-dois-quilometros-de-hospitais.html>. Acessado em 14/10/2020.

¹¹ Disponível em: <http://www.sabesp.com.br/CalandraWeb/CalandraRedirect/?temp=4&proj=investidoresnovo&pub=T&db=&docid=B8E8FCF437413CBA83257723004C2D2F&docidPai=1698C08F24239E5A8325768C00517EF8&pai=filho0&filho=neto-1>. Acessado em 14/10/2020.

de 2019, a companhia atendia 372 municípios de um total de 645 (57,67%) no estado, porém mantinha contratos formalizados com 325 cidades. Esses 325 municípios responderam por 85% das suas receitas totais no exercício encerrado em 31 de dezembro de 2019¹².

Desde 1994, a Sabesp atua como empresa de capital aberto e, a partir de maio do ano de 2002, aderiu às regras do Novo Mercado e passou a negociar suas ações na Bolsa de Valores de Nova Iorque. Nessa ocasião, a Sabesp realizou oferta pública de ações e o governo do estado de São Paulo passou a deter 71,5% do seu capital.¹³

Em outubro de 2004, em razão de nova oferta pública de ações no mercado brasileiro e internacional, o governo do estado passou a ser detentor de 50,3% do capital total da companhia.¹⁴

Desde 2 de março de 2006, com a aprovação da Lei nº 12.292, a Sabesp pode “coligar-se ou participar de qualquer empresa privada ligada ao setor de saneamento básico”. A partir de agosto de 2008, a empresa iniciou sua parceria com o setor privado.¹⁵

Em parceria com empresas privadas, a Companhia também presta serviços de água e esgoto em outros quatro municípios, Mogi-Mirim, Castilho, Andradina e Mairinque. No segmento de água de reuso obtida a partir do tratamento de esgotos, a Sabesp produz, fornece e comercializa diretamente o produto por meio de suas próprias estações e, como sócia na Aquapolo Ambiental, que abastece o Polo Petroquímico de Capuava. Além disso, no segmento de esgotos não domésticos, a Companhia é sócia da Estre Ambiental, na empresa Attend Ambiental e, recentemente, no segmento de energia elétrica, criou a Paulista Geradora de Energia S.A., em sociedade com as empresas Tecniplan Engenharia e Servtec. A Companhia também oferece serviços

¹² Formulário de Referência - 2020 – CIA SANEAMENTO BÁSICO EST SAO PAULO. Disponível em: http://site.sabesp.com.br/site/uploads/file/investidores/FRE_2020_v4.pdf. Página 32 de 489. Acessado em 02/11/2020.

¹³ Formulário de Referência - 2020 – CIA SANEAMENTO BÁSICO EST SAO PAULO. Disponível em: http://site.sabesp.com.br/site/uploads/file/investidores/FRE_2020_v4.pdf, página 108 de 489. Acessado em 02/11/2020.

¹⁴ Formulário de Referência - 2020 – CIA SANEAMENTO BÁSICO EST SAO PAULO. Disponível em: http://site.sabesp.com.br/site/uploads/file/investidores/FRE_2020_v4.pdf, página 108 de 489. Acessado em 02/11/2020.

¹⁵ Formulário de Referência - 2020 – CIA SANEAMENTO BÁSICO EST SAO PAULO. Disponível em: http://site.sabesp.com.br/site/uploads/file/investidores/FRE_2020_v4.pdf, página 188 de 489. Acessado em 02/11/2020.

de consultoria sobre uso racional da água, planejamento e gestão comercial, financeira e operacional, atuando atualmente no Panamá, Honduras, e Nicarágua, sendo nos dois primeiros países em parceria com a Latin Consult.¹⁶

A operação dos serviços no município se dá através de convênio celebrado, no ano de 2010, entre o governo do estado e a Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP), com a finalidade de compartilhar a responsabilidade pela operação dos serviços na capital. O convênio foi aditado em 12 de setembro de 2012 e em 12 de fevereiro de 2014. Outro instrumento é um contrato assinado, também no ano de 2010, conduzido por um comitê gestor com presidência alternada a cada dois anos entre governo do estado e PMSP.

A Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo (Arsp) é responsável pela regulação, inclusive tarifária, controle e fiscalização dos serviços prestados pela Sabesp no município de São Paulo.

O Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) é de 2010 e considera um horizonte de 20 anos. São previstas atualizações periódicas com prazo máximo de revisão de quatro anos, estando em andamento a segunda revisão. A base legal do contrato e do PMSB é fundamentada na Lei nº 11.445/2007; no Decreto Regulamentador nº 7.217/2010; e no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001).¹⁷

Abastecimento de Água no Município de São Paulo

O município é abastecido por quatro sistemas (integrados), Alto Tietê, Cantareira, Guarapiranga e Rio Claro, e por um sistema isolado, denominado Jardim das Fontes¹⁸. O Sistema

¹⁶ Disponível em: <http://www.sabesp.com.br/CalandraWeb/CalandraRedirect/?temp=4&proj=investidoresnovo&pub=T&db=&docid=B8E8FCF437413CBA83257723004C2D2F&docidPai=1698C08F24239E5A8325768C00517EF8&pai=filho0&filho=neto-1>. Acessado em 14/10/2020.

¹⁷ Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2019/05/PMSB_Caderno_Completo_-final-para-impressa%CC%83o.pdf. Acessado em 14/10/2020.

¹⁸ O sistema isolado Jardim das Fontes é responsável por apenas 0,06% da água que atende à cidade de São Paulo. Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2019/05/PMSB_Caderno_Completo_-final-para-impressa%CC%83o.pdf, página 29. Acessado em 14/10/2020

Integrado Metropolitano (SIM), responsável por abastecer toda a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), com cerca de 21 milhões de habitantes, além dos quatro citados, é composto pelos sistemas Rio Grande, Alto Cotia, Baixo Cotia¹⁹ e Ribeirão da Estiva, com produção média de água, em 2008, de 60,65 m³/s e capacidade total de reservação de 2,7 milhões de metro cúbicos. A extensão de redes de água atinge 20,7 mil km²⁰.

A cidade possui 3 milhões de ligações ativas de água²¹ e 5 milhões de economias²². A capacidade de produção das Estações de Tratamento de Água (ETA) que abastecem a cidade é apresentada na *Tabela 1*.

Tabela 1: Capacidade de produção das Estações de Tratamento de Água (ETA)

ETA	Sistema Produtor	Capacidade m ³ /s
Guaraú	Cantareira	33
Eng. Rodolfo José da Costa e Silva (RJCS) antiga ABV	Guarapiranga	16
Taiacupeba	Alto Tietê	15
Casa Grande	Rio Claro	4

Fonte: Disponível em https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2019/05/PMSB_Caderno_Completo_-final-para-impressa%CC%83o.pdf, página 31. Acessado em 14/10/2020. Elaboração: Autor

¹⁹ No início de 2018, a região atendida pelo sistema Baixo Cotia passou a ser suprida pelo sistema São Lourenço, com índice de produção de 1,6 m³/s em 2018 e 3,1m³/s em 2019. Formulário de Referência - 2020 - CIA SANEAMENTO BÁSICO EST SAO PAULO. Disponível em: http://site.sabesp.com.br/site/uploads/file/investidores/FRE_2020_v4.pdf, página 135 de 489. Acessado em 02/11/2020.

²⁰ Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2019/05/PMSB_Caderno_Completo_-final-para-impressa%CC%83o.pdf, página 29. Acessado em 14/10/2020.

²¹ Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2019/05/PMSB_Caderno_Completo_-final-para-impressa%CC%83o.pdf, página 26. Acessado em 14/10/2020.

²² Disponível em: <http://site.sabesp.com.br/site/interna/Municipio.aspx?secaoId=18&id=607>. Acessado em 14/10/2020.

A distribuição das ligações faturadas, segundo as categorias de consumo, é apresentada na *Tabela 2*.

Tabela 2: Ligações faturadas segundo categorias de consumo

Ligações residenciais faturadas %	Ligações comerciais faturadas %	Ligações Industriais faturadas %	Ligações públicas faturadas %	Ligações mistas faturadas %
84,14	9,21	0,98	0,19	1,48

Fonte: Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2019/05/PMSB_Caderno_Completo_-final-para-impressa%CC%83o.pdf, página 26. Acessado em 14/10/2020. Elaboração: Autor

Esgotamento Sanitário no município de São Paulo

O índice de atendimento com coleta de esgoto no município é de 86% e o índice de tratamento dos esgotos coletados é de 70% (ou 60,2% do esgoto gerado). O número total de economias de esgoto é 4.750.457²³ e o número de ligações é de 2.791.005²⁴.

Quatro sistemas de coleta, afastamento e tratamento de esgotos (principal ou integrado) servem a cidade. São eles: Barueri, ABC, Parque Novo Mundo e São Miguel. Possuem capacidade de tratamento de 23 m³/s e tratam cerca de 14 m³/s²⁵.

A tarifa cobrada pela coleta de esgotos, independentemente se esses esgotos são direcionados para tratamento, é baseada no consumo de água, estimando-se que 100% de consumo de água se convertem em águas residuais,

Demais informações sobre o esgotamento sanitário no município de São Paulo são apresentadas na *Tabela 3*.

²³ Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2019/05/PMSB_Caderno_Completo_-final-para-impressa%CC%83o.pdf, página 40. Acessado em 14/10/2020.

²⁴ Disponível em: <http://site.sabesp.com.br/site/interna/Municipio.aspx?secaoId=18&id=607>. Acessado em 14/10/2020.

²⁵ Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2019/05/PMSB_Caderno_Completo_-final-para-impressa%CC%83o.pdf, página 44. Acessado em 14/10/2020.

Tabela 3: Esgotamento sanitário no município de São Paulo

Nº total de Economias (1.000 un)	Economias de esgoto faturadas (1.000 un)	Ligações faturadas (1.000 un)	Extensão de redes coletoras de esgoto (km)	Volume coletado (1.000 m³/ano)	Volume faturado de esgotos (1.000 m³/ano)
4.750	4.465	2.704	17.305	509.734	750.863

Fonte: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2019/05/PMSB_Caderno_Completo_-final-para-impressa%CC%83o.pdf, páginas 40 e 42. Acessado em 14/10/2020. Elaboração: Autor

A importância do Município de São Paulo para a Sabesp

A Sabesp opera em 372 municípios no estado de São Paulo, sendo que a prestação de serviços de água e esgoto na cidade foi responsável por 44,5% da receita operacional bruta dos serviços de saneamento prestados pela companhia em 2019. O contrato de prestação de serviços de água e esgoto tem vigência até junho de 2040, podendo ser prorrogado por mais 30 anos.²⁶

A Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), que conta com 39 municípios, foi responsável por 64% do total da receita bruta no estado em 2019, correspondendo a R\$ 11,85 bilhões, da qual a receita operacional foi de 73,4%.²⁷

Números da Sabesp no estado – Volume faturado por segmento

Em 2019, o setor residencial representou 82,8% do volume de água faturada da Sabesp, enquanto o consumo comercial, industrial, o setor público e o atacado representaram 9%; 1,9%; 2,2%; e 4,1%, respectivamente²⁸.

²⁶ Formulário de Referência - 2020 - CIA SANEAMENTO BÁSICO EST SAO PAULO. Disponível em: http://site.sabesp.com.br/site/uploads/file/investidores/FRE_2020_v4.pdf, página 24 de 489. Acessado em 02/11/2020.

²⁷ Formulário de Referência - 2020 - CIA SANEAMENTO BÁSICO EST SAO PAULO. Disponível em: http://site.sabesp.com.br/site/uploads/file/investidores/FRE_2020_v4.pdf, página 131 de 489. Acessado em 02/11/2020.

²⁸ Formulário de Referência - 2020 - CIA SANEAMENTO BÁSICO EST SAO PAULO. Disponível em: http://site.sabesp.com.br/site/uploads/file/investidores/FRE_2020_v4.pdf, página 23 de 489. Acessado em 02/11/2020.

Números da Sabesp no estado – lucro e receita operacional

Em 2019, a Sabesp teve lucro líquido de R\$ 3,4 bilhões, aumento de 18,8% se comparado com os R\$ 2,8 bilhões do ano de 2018 (Figura 1). A receita líquida foi de R\$ 18 bilhões, acréscimo de 11,8% em relação ao ano anterior, quando a receita líquida foi de R\$ 16,1 bilhões (Figura 2).

Figura 1: Lucro Líquido

Em 2019, a Companhia alcançou um lucro líquido de R\$ 3,4 bilhões, ante os R\$ 2,8 bilhões registrados em 2018, um aumento de 18,8%.



A receita operacional líquida (que inclui a receita de construção) totalizou R\$ 18,0 bilhões, um acréscimo de 11,8 % em relação ao ano anterior.

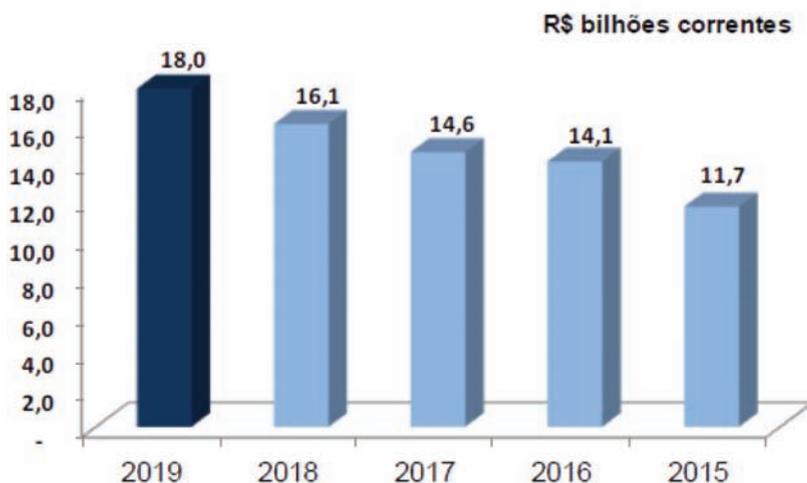
Fonte: [http://www.sabesp.com.br/sabesp/filesmng.nsf/BCDFA8190A43974D0325854600568FD5/\\$File/DF_2019_final_reapresentacao.pdf](http://www.sabesp.com.br/sabesp/filesmng.nsf/BCDFA8190A43974D0325854600568FD5/$File/DF_2019_final_reapresentacao.pdf). Acessado em 02/11/2020.

Estrutura tarifária da Sabesp

A Sabesp adota estrutura baseada no Decreto Estadual nº 41.446/1996 (até que a Arsesp aprove a nova estrutura tarifária), que divide as tarifas em duas categorias: residencial e não residencial. A categoria residencial é subdividida em residencial básica, social e favela. A tarifa não residencial se divide em comercial, industrial e pública.

Figura 2: Receita Líquida

Histórico de receita operacional líquida



Fonte: [http://www.sabesp.com.br/sabesp/filesmng.nsf/BCDFA8190A43974D0325854600568FD5/\\$File/DF_2019_final_reapresentacao.pdf](http://www.sabesp.com.br/sabesp/filesmng.nsf/BCDFA8190A43974D0325854600568FD5/$File/DF_2019_final_reapresentacao.pdf). Acessado em 02/11/2020.

Crítérios de enquadramento na Tarifa Social

A deliberação Arsesp nº 1.021, de 15 de julho de 2020, em seu artigo 5º, apresenta os critérios para que os usuários dos serviços possam ter direito à Tarifa Social.

Art. 5º. Terão direito a pagar tarifa social os usuários que, mediante avaliação pelas áreas comerciais da SABESP, realizada com base em instruções normativas da Companhia, atendam aos seguintes critérios:

I. ter renda familiar de até 3 salários mínimos, ser morador de habitação unifamiliar subnormal com área útil construída de 60 m² e ser consumidor de energia elétrica com consumo de até 170 kWh/mês; ou

II. estar desempregado e que o último salário tenha sido de no máximo de 3 (três) salários mínimos; ou

III. morar em habitação coletiva considerada social, como cortiços e as verticalizadas, tal qual Unidade Social Verticalizada resultante do processo de urbanização de favelas.

§ 1º. Na hipótese do inciso II, o tempo máximo de concessão da tarifa social será de 12 (doze) meses.

§ 2º. Os parâmetros de elegibilidade para o enquadramento de usuários da categoria Residencial Social serão aqueles constantes dos respectivos contratos de programa ou de instruções normativas da SABESP estabelecidas até a data desta deliberação.²⁹

A *Tabela 4* apresenta as faixas de consumo e valores das categorias residencial/social, residencial/favela e residencial comum para água e esgoto. Não apresentamos as faixas comercial/comum, comercial/assistencial, industrial/comum, pública/comum e pública contrato pura (Programa de Uso Racional da Água) por não ser objeto deste artigo.

Tabela 4: Tarifas dos serviços de água e/ou coleta de esgotos
(15 de agosto de 2020)

Classes de consumo m ³ /mês	Tarifa de água - R\$	Tarifa de esgoto - R\$
Residencial/social		
0 a 10	9,18/mês	9,18/mês
11 a 20	1,58/m ³	1,58/m ³
21 a 30	5,61/m ³	5,61/m ³
31 a 50	8,00/m ³	8,00/m ³
Acima de 50	8,84/m ³	8,84/m ³
Residencial/favela		
0 a 10	7,00/mês	7,00/mês
11 a 20	0,80/m ³	0,80/m ³
21 a 30	2,65/m ³	2,65/m ³
31 a 50	8,00/m ³	8,00/m ³
Acima de 50	8,84/m ³	8,84/m ³
Residencial/comum		
0 a 10	27,07/mês	27,07/mês
11 a 20	4,24/m ³	4,24/m ³
21 a 30	10,58/m ³	10,58/m ³
31 a 50	10,58/m ³	10,58/m ³
Acima de 50	11,65/m ³	11,65/m ³

Fonte: Disponível em <https://www9.sabesp.com.br/agenciavirtual/pages/template/siteexterno.iface?idFuncao=13>Acessado 05/11/2020.

Elaboração: Autor

²⁹ Disponível em: <http://www.arsesp.sp.gov.br/LegislacaoArquivos/ldl10212020.pdf>. Acessado em 02/11/2020.

Segundo informações obtidas em 18/08/2020 junto à Sabesp através da Lei de Acesso à Informação, a quantidade de economias ativas residenciais de água e de esgoto no município de São Paulo, em junho de 2020, era de 4.309.614 e 3.981.501, respectivamente. As economias beneficiadas com a tarifa residencial social e tarifa residencial favela no município de São Paulo no mesmo mês e ano eram de 370.030 e 289.082, respectivamente. Ou seja, do total de economias ativas de água na cidade de São Paulo, apenas 8,59% são beneficiadas com a Tarifa Social, sendo que, com relação às economias de esgoto, esse número cai para 7,26% (Tabela 5).

Tabela 5: Economias residenciais ativas de água e esgoto e Tarifa Social/Favela (junho de 2020)

Economias residenciais ativas de água (total)	Economias residenciais ativas de água com Tarifa Social e tarifa favela	Economias residenciais ativas de água com tarifa social e tarifa favela (%)	Economias residenciais ativas de esgoto (total)	Economias residenciais ativas de esgoto com Tarifa Social e tarifa favela	Economias residenciais ativas de esgoto com Tarifa Social e tarifa favela (%)
4.309.614	370.030	8,59	3.981.501	289.082	7,26

Fonte: Informação obtida via Lei de Acesso à Informação em 18/08/2020 - Protocolo nº 559172016193

Elaboração: Autor

A Tabela 5 apresenta números que apontam para a desigualdade em relação ao atendimento com esgotamento sanitário para as populações incluídas na Tarifa Social, ou seja, as mais vulneráveis socialmente. A relação entre as economias residenciais ativas de esgoto (total) e as economias residenciais ativas de água (total) é de 92,37%. A relação entre as economias residenciais ativas de esgoto com Tarifa Social e tarifa favela e as economias residenciais ativas de água com Tarifa Social e tarifa favela é de 78,12%.

Aprofundando o estudo, observamos que a relação percentual da conta residencial social de água e esgoto com relação à conta residencial comum até 10 m³ é de 34%. Da conta até 15 m³, é de 35%.

A relação percentual da tarifa residencial favela com relação à tarifa residencial comum até 10 m³ é de 26%; até 15 m³, é de 23% (Tabela 6).

Tabela 6: Relação entre os valores das contas residencial comum e residencial social e favela

Consumo Faturado	Tarifa residencial comum A e E (R\$)	Tarifa social A e E (R\$)	Percentual da conta residencial social com relação à conta residencial comum	Tarifa residencial favela A e E (R\$)	Percentual da conta residencial favela com relação à conta residencial comum
10 m ³	54,14	18,36	34	14,00	26
15 m ³	96,54	34,16	35	22,00	23

Elaboração: Autor

O valor das contas de água e esgoto residencial comum, social e favela até 10 m³ equivale a 5,18%; 1,76% e 1,34% do salário mínimo nacional, respectivamente. E o valor das contas residencial comum, social e favela até 15 m³ equivale a 9,24%; 3,27% e 2,11% do salário mínimo nacional, respectivamente.

Como podemos observar, os valores da tarifa residencial social e favela praticados pela Sabesp são relativamente baixos quando comparados com outros prestadores de serviços, porém o número de pessoas atendidas com a Tarifa Social é pequeno, quando se faz a mesma comparação.³⁰

Quando comparamos o número de economias com Tarifa Social atendidas pela Sabesp com o CadÚnico (setembro/2020), observamos que há grande diferença entre os beneficiados com essa tarifa (pelos critérios hoje adotados) e o potencial de atendimento, se considerados os inscritos no CadÚnico nas faixas de renda familiar *per capita* de extrema pobreza, pobreza e baixa renda.

Vejamos: em setembro de 2020, a cidade de São Paulo contava com 988.094 famílias cadastradas nessas faixas. Dessas, 911.712 ou 92,27% contavam com abastecimento de água por rede geral de

³⁰ Ver estudos disponíveis em <https://ondasbrasil.org/abordagens-da-tarifa-social-nos-servicos-de-agua-e-esgotamento-sanitario-os-casos-do-rio-de-janeiro-e-do-distrito-federal/>

distribuição. As economias com tarifa residencial social/tarifa residencial favela eram 370.030 (*Tabela 7*).

Tabela 7: Economias ativas de água com tarifa residencial social/tarifa residencial favela x CadÚnico³¹

(1) Economias com tarifa residencial social/tarifa residencial favela - água	(2) Famílias cadastradas no CadÚnico com rede geral de distribuição de água	³¹ Diferença entre economias com Tarifa Social/favela e famílias cadastradas CadÚnico
370.030	911.712	541.682

(1) Fonte: Informação obtida via Lei de Acesso à Informação em 18/08/2020 - Protocolo nº 559172016193

Elaboração: Autor

(2) Fonte: Famílias cadastradas: Disponível em: https://cecad.cidadania.gov.br/tab_cad.php, acessado 02/11/2020.

Elaboração: Autor

Conclusões

Considerando que o acesso ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário deve ser garantido a toda a população, independentemente da capacidade de pagamento e das condições de moradia, defendemos que a acessibilidade econômica é fator primordial. Nesse sentido, o mecanismo da Tarifa Social constitui-se em instrumento que pode garantir a ampliação do acesso a esses serviços.

A cidade de São Paulo pode vir a ampliar o número de famílias atendidas com a Tarifa Social caso o critério de enquadramento fosse alterado, de forma a incluir os cadastrados no CadÚnico. Passaríamos das atuais 370.030 economias (famílias) beneficiadas com a Tarifa Social para 911.712, aumento de quase 2,5 vezes o número de famílias atendidas.

Quando consideramos o número de pessoas (e não famílias)

³¹ Para efeito do cálculo da diferença entre economias com tarifa Social/favela e famílias cadastradas CadÚnico consideramos “economia” prédio ou subdivisão de um prédio, com ocupações comprovadamente independentes entre si, que utilizam uma única instalação de abastecimento de água e/ou esgotos. Portanto podemos considerar que cada “economia” seja uma família.

cadastradas no CadÚnico com rede geral de distribuição de água, temos um total de 2.480.390 que seriam beneficiadas com a Tarifa Social.

Esses números indicam a necessidade de se alterar os critérios de inclusão de usuários do serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário na Tarifa Social. Nos parece que a utilização do CadÚnico possibilitaria a inclusão de parcela significativa da população que se encontra em processo de vulnerabilização, fato que se torna mais grave à luz da pandemia da Covid-19 e da crise econômica que assola o país.

O esforço para garantir o acesso aos serviços deve ser de toda a sociedade, mas deve partir, fundamentalmente, do órgão regulador. Assegurar o acesso econômico aos serviços de saneamento básico é indispensável para a realização dos Direitos Humanos à Água e ao Esgotamento Sanitário a toda a população.

Capítulo 6

Tarifas Sociais de água e esgoto em Campo Grande

Marcos Helano Montenegro¹

Pery Nazareth²

Introdução

Campo Grande, capital de Mato Grosso do Sul, tem atualmente população total em torno de 885 mil habitantes (IBGE/2018). Em 2010, o Índice de Gini da renda domiciliar *per capita* era de 0,5720, superior ao mesmo índice para o conjunto do estado.³ A cidade apresenta serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário de elevada cobertura e conta com legislação de Tarifa Social para facilitar o acesso de usuários de menor renda aos serviços de saneamento, os quais são prestados pela empresa privada Águas Guariroba, do grupo Aegea, por meio de concessão municipal, e regulados pela Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Município de Campo Grande (Agereg).

Histórico da prestação dos serviços

Os serviços, que eram prestados pela Empresa de Saneamento de Mato Grosso do Sul (Sanesul) até 1998, foram municipalizados e posteriormente, no ano 2000, privatizados, sendo concedidos a um consórcio liderado pela multinacional Águas de Barcelona, quando foi criada a empresa Águas Guariroba. O controle dessa empresa foi transferido para outro consórcio, em 2005, formado

¹ Engenheiro civil, regulador de serviços públicos, foi diretor do Semasa, da Caesb, da Cedae e da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do MCidades. É coordenador do Ondas. E-mail: mhfmontenegro@gmail.com

² Engenheiro civil, consultor especialista em saneamento, foi diretor da Saneatins, da Sanesul e da Caesb. E-mail: perynazareth@gmail.com

³ Informação extraída de <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/ibge/censo/cnv/gini-ms.def>

pelos grupos Bertin e Equipav e posteriormente este último grupo assumiu o controle. Em 2010, a Equipav criou holding especializada em concessões na área de saneamento, a Aegea, que atualmente controla a Águas Guaribroba. A Aegea, segundo informa sua página na internet, presta serviços de saneamento em cerca de seis dezenas de cidades de 12 estados brasileiros.⁴

Situação atual e evolução do atendimento

Campo Grande apresenta elevada cobertura dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. Segundo informado no Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), em 2018, o índice de atendimento urbano de água é de 100% e o de atendimento urbano de esgoto é de 84%, com 100% de tratamento do esgoto coletado. Segundo essa edição do SNIS, são 294 mil ligações e 336 mil economias de água; e 207 mil ligações e 251 mil economias de esgoto. Mais de 90% das economias ativas são residenciais.

A evolução histórica do atendimento em Campo Grande, segundo as informações do SNIS, pode ser observada na *Tabela 1*, onde se destacam: a manutenção de níveis quase universais de abastecimento de água ao longo de toda a série; e a grande evolução da cobertura de esgoto no período de 2001 a 2018.⁵

A cobertura do serviço de abastecimento de água em Campo Grande, sem dúvida, é muito abrangente e elevada. Não obstante, é evidente que o sistema não atende 100% dos domicílios urbanos como informado no SNIS. Tomemos as famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) e que não são abastecidas por rede, mas por poço ou nascente, cisterna ou outra forma: são 8.708 no total. Este número, admitida a taxa de 3,15 pessoas por família, a mesma do Censo 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), corresponde a uma população na ordem de 27 mil habitantes. A população rural atual de

⁴ Histórico que vai às origens do saneamento em Campo Grande até 2005 pode ser encontrado no documento “A perspectiva da educação ambiental e o processo histórico do saneamento básico: a instalação das redes de água e esgoto nos municípios de Campo Grande/MS e Dourados/MS”, de 2008, disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1518-70122009000100007

⁵ <http://app4.mdr.gov.br/serieHistorica/>

Campo Grande pode ser estimada, com base nos dados do IBGE, em menos da metade desse valor. Portanto, é possível afirmar que ao menos metade das famílias inscritas no CadÚnico e que não são abastecidas por rede está na área urbana, número que indica que, na pior das hipóteses, pelo menos 1,5% da população urbana não está sendo atendida pelo serviço de água.

Tabela 1: Evolução do atendimento de água e esgoto em Campo Grande desde 2001

Ano de Referência	População total do Município (IBGE)	População total atendida com abastecimento de água	Ligações ativas de água (quant)	Economias ativas de água (quant)	Atendimento urbano de água (%)	População total atendida com esgotamento sanitário	Ligações ativas de esgotos (quant)	Economias ativas de esgotos (quant)	Atendimento urbano de esgoto (%)
2018	885.711	885.711	293.536	336.048	100,0	732.551	206.663	251.061	83,8
2017	874.210	860.943	282.039	322.725	99,8	704.573	167.063	207.616	81,7
2016	863.982	862.427	275.124	314.506	99,8	672.537	161.476	200.953	78,9
2015	853.622	852.512	270.628	309.381	97,8	649.108	153.570	192.075	77,1
2014	843.120	823.504	261.035	297.055	99,0	606.140	144.364	179.394	72,9
2013	832.352	819.012	245.317	278.174	99,7	580.551	131.263	162.919	70,7
2012	805.397	792.208	237.390	269.250	99,7	551.049	118.808	149.299	69,4
2011	796.252	781.958	226.974	257.521	99,5	487.942	107.521	137.266	62,1
2010	786.797	768.887	212.793	241.244	99,0	474.147	97.992	125.396	61,1
2009	755.107	742.427	195.228	222.649	99,6	448.160	87.987	113.909	60,2
2008	747.189	734.160	186.571	210.958	99,6	422.029	74.945	96.933	57,3
2007	724.524	710.033	182.938	206.797	99,3	327.847	55.153	72.916	45,9
2006	765.247	821.417	179.311	202.462	100,0	193.547	41.439	54.864	25,6
2005	749.768	789.194	172.616	195.554	100,0	166.040	34.988	47.344	22,4
2004	734.164	627.827	164.728	187.846	86,5	138.598	31.163	42.204	19,1
2003	705.975	750.799	156.919	180.080	100,0	137.437	28.179	39.791	19,7
2002	692.549	734.606	154.401	176.983	100,0	125.220	23.955	35.447	17,0
2001	679.281	641.971	146.412	169.020	100,0	109.530	22.800	34.764	17,1

Fonte: SNIS - Série Histórica

Quanto ao esgoto, parece haver incoerência nos dados do SNIS informados pela concessionária correspondentes ao índice de atendimento de esgoto e à quantidade de ligações e economias. A razão entre o número de economias de esgoto e o número de economias de água (74,7% em 2018, por exemplo) é muito inferior à razão entre a população atendida com esgoto e a população atendida com água (83,8% no mesmo ano). Diferenças ainda maiores são observadas quando tomamos para comparação as ligações. Tamanha diferença não faz sentido. Como a quantidade de economias e ligações é uma informação mais confiável que a estimativa de população, acredita-se que a população atendida com serviço de esgoto tenha

sido superavaliada. Portanto, é provável que os índices de atendimento de esgoto informados também estejam superavaliados.

Em que pese o avanço notável em coleta e tratamento de esgoto verificado no período de 2001 a 2018 (considerável, mesmo levando em conta o problema no indicador de atendimento), deve-se comentar que, em Campo Grande, ainda observam-se lançamentos de esgoto em cursos hídricos urbanos por meio de galerias pluviais em áreas atendidas com rede de esgoto. Essa situação indica que nem toda água residual que deveria estar sendo tratada está sendo coletada e conduzida a tratamento pelo sistema. Esse problema afeta a maioria dos sistemas de esgoto existentes no Brasil, com impactos ambientais importantes, afetando especialmente rios e córregos de grandes cidades. A questão dos lançamentos de águas residuais no sistema de drenagem é um problema importante ainda não solucionado em Campo Grande.

Tarifas

A tarifa dos serviços de água e esgoto de Campo Grande é composta por uma parcela fixa, independentemente do consumo, e duas parcelas variáveis: uma para água e outra para esgoto, calculadas proporcionalmente ao volume de água consumido. A tarifa de esgoto corresponde atualmente a 70% do valor da tarifa de água⁶.

Os valores praticados nas tarifas estão apresentados na *Tabela 2*.

A simulação de valores de contas de usuários das categorias residencial e residencial social, com consumo até 20 m³/mês, decorrentes da aplicação das tarifas de 2020 para as regras tarifárias vigentes em Campo Grande, é apresentada nas *Tabelas 3 e 4*, sendo a primeira referente aos usuários com serviços de água e esgoto e a segunda a usuários com serviços apenas de água.

Nota-se que as contas de usuários da categoria social variam de 40% a 45% do valor da conta de usuários residenciais para um mesmo consumo.

⁶ Conforme o 7º Termo Aditivo ao contrato de concessão, de dezembro de 2018: (i) a tarifa de esgoto deve passar a 75% da tarifa de água em dezembro de 2021, quando a cobertura do serviço de esgoto atingir, no mínimo, 90% da população; e (ii) a 80% da tarifa de água em dezembro de 2025, quando a cobertura de esgoto atingir, no mínimo, 98% da população.

Considerando que o valor do salário mínimo vigente a partir de 01/02/2020 é de R\$ 1.045,00 e adotando um consumo mensal de referência de 12 m³ que, para uma família com quatro integrantes, corresponde a 100 litros *per capita* ao dia, tem-se que o valor da conta de água e esgoto para este consumo corresponde a 5,1% do salário mínimo e o valor da conta somente de água a 3,3% do salário mínimo.

Tabela 2: Tarifas vigentes por categoria de usuário

Categoria de Usuário	Faixa de Consumo	Tarifa		
		Parcela Fixa Independente do Consumo (R\$)	Parcela Variável em Função do Consumo - Abastecimento de Água (R\$/m ³)	Parcela Variável em Função do Consumo - Esgotamento Sanitário (R\$/m ³)
Residencial: Tarifa Social	Até 20 m ³	5,80	2,35	1,65
Residencial	1 a 10 m ³	12,79	5,16	3,61
	11 a 15 m ³		6,61	4,63
	16 a 20 m ³		6,74	4,72
	21 a 25 m ³		7,43	5,20
	26 a 30 m ³		9,15	6,41
	31 a 50 m ³		10,97	7,68
	Acima 50 m ³		12,07	8,45
Comercial	1 a 10 m ³	19,39	7,12	4,98
	Acima 10 m ³		14,60	10,22
Industrial	1 a 10 m ³	30,48	11,14	7,80
	Acima 10 m ³		21,44	15,01
Poder Público	1 a 20 m ³	64,70	6,49	4,54
	Acima 20 m ³		26,87	18,81

Fonte: Tabela adaptada pelo autor com base na tabela publicada no Decreto Municipal nº 14.086, de 3/12/2019.

Tarifas Sociais – histórico e resumo do quadro

As Tarifas Sociais praticadas nos serviços de água e esgoto em Campo Grande após a privatização dos serviços foram estabelecidas pelo município por meio da Lei Municipal nº 3.928/2001, que institui a Tarifa Social e cria as regras e condições para sua concessão, posteriormente modificadas pela Lei Municipal nº 5.914/2017 e especialmente pela Lei Municipal nº 5.918/2017.

Os critérios para a família ter acesso à Tarifa Social em Campo Grande não guardam relação com aqueles estabelecidos para inscrição no CadÚnico.

Tabela 3 - Simulação do valor da conta para usuários com serviços de Água e Esgoto

Consumo (m3/mês)	Categorias		Relação A/B (%)
	A	B	
	Residencial Social (R\$)	Residencial (R\$)	
0	5,80	12,79	45%
1	9,80	21,56	45%
2	13,80	30,33	45%
3	17,80	39,10	46%
4	21,80	47,87	46%
5	25,80	56,64	46%
6	29,80	65,41	46%
7	33,80	74,18	46%
8	37,80	82,95	46%
9	41,80	91,72	46%
10	45,80	100,49	46%
11	49,80	111,73	45%
12	53,80	122,97	44%
13	57,80	134,21	43%
14	61,80	145,45	42%
15	65,80	156,69	42%
16	69,80	168,15	42%
17	73,80	179,61	41%
18	77,80	191,07	41%
19	81,80	202,53	40%
20	85,80	213,99	40%

Nota:
Cálculos elaborados pelo autor com base nas tarifas de 2020

Tabela 4 - Simulação do valor da conta para usuários com serviços apenas de Água

Consumo (m3/mês)	Categorias		Relação A/B (%)
	A	B	
	Residencial Social (R\$)	Residencial (R\$)	
0	5,80	12,79	45%
1	8,15	17,95	45%
2	10,50	23,11	45%
3	12,85	28,27	45%
4	15,20	33,43	45%
5	17,55	38,59	45%
6	19,90	43,75	45%
7	22,25	48,91	45%
8	24,60	54,07	45%
9	26,95	59,23	46%
10	29,30	64,39	46%
11	31,65	71,00	45%
12	34,00	77,61	44%
13	36,35	84,22	43%
14	38,70	90,83	43%
15	41,05	97,44	42%
16	43,40	104,18	42%
17	45,75	110,92	41%
18	48,10	117,66	41%
19	50,45	124,40	41%
20	52,80	131,14	40%

Nota:
Cálculos elaborados pelo autor com base nas tarifas de 2020

As regras de acesso à Tarifa Social da lei de 2001 eram extremamente restritivas, incluindo a limitação do benefício a um máximo de 3% das economias residenciais de água, quando mais de um terço das famílias atendidas pela rede de água em Campo Grande são inscritas no Cadastro Único.

A alteração mais recente da legislação municipal que regula a Tarifa Social, ocorrida em 2017, promoveu avanços importantes em relação às regras da lei de 2001, incluindo a revogação do limite de economias residenciais beneficiadas e o aumento da renda familiar máxima.

Na prática, contudo, mesmo com o novo texto legal, aparentemente nada mudou até o momento em relação ao acesso à Tarifa Social: o percentual de economias residenciais beneficiadas segue na ordem de 3%. Em resposta à consulta realizada para este estudo,

a Águas Guariroba não citou a nova Lei e informou que estavam em vigor as regras da lei de 2001, enfatizando o limite de 3%. A página na web da concessionária, na seção de Tarifa Social, informa os critérios e condições da lei de 2001.

Tarifa Social – apresentação e análise da legislação municipal de interesse

Lei Municipal nº 3.928/2001

A Lei Municipal nº 3.928, de 26 de dezembro de 2001, pode ser resumida pelas cláusulas e condições principais a seguir transcritas⁷, cabendo destacar as elevadas restrições de acesso que impõe: a exigência de renda familiar não superior a um salário mínimo mensal (art. 2º - I); a exclusão de inquilinos (art. 2º - II); o consumo de energia do usuário de até 100 kWh/mês (art. 2º - III); e a limitação do benefício ao máximo de 3% do número total de ligações de água do sistema (art. 2º § 2º).

Art. 1º- Fica instituída (...) a tarifa social sobre o serviço (...) de abastecimento de água e esgotamento sanitário, destinada a beneficiar a população reconhecidamente carente (...)

Art. 2º- Para os efeitos desta Lei, consideram-se carentes (...) usuários do (...) serviço (...) que se enquadrarem cumulativamente nas seguintes condições:

I- Possuir renda familiar não superior a 1 (um) salário mínimo mensal, a qual deverá ser comprovada (...);

II- Ser proprietário de um único imóvel destinado exclusivamente à sua moradia (...), desde que isento (...) do IPTU nos termos da Lei (...);

III- Ser consumidor monofásico de energia elétrica, cujo consumo não poderá ultrapassar 100 kWh/mês;

IV- Não consumir mais do que 20 m³/mês de água.

§ 1º- Caberá ao usuário comprovar o seu enquadramento nas condições estabelecidas nos incisos I, II, III e IV deste artigo (...)

§ 2º - A concessão do benefício da tarifa social será limitada ao percentual de 3% do número total de ligações de água existentes no sistema de abastecimento da Capital.

⁷ Versão integral da Lei Municipal nº 3928/2001 pode ser encontrada em <https://cm-campo-grande.jusbrasil.com.br/legislacao/246152/lei-3928-01>

Art. 3º- Para ser beneficiado com a tarifa social, deverá o usuário fazer seu cadastramento (...), comprovando o preenchimento dos requisitos exigidos (...)

Parágrafo Único – Não poderão ser cadastrados os usuários que se encontrarem na condição de inadimplentes (...)

Art. 4º- Anualmente, todos os beneficiados com a tarifa social deverão comparecer (...) para renovar o seu cadastramento, (...) comprovar a continuidade de seu enquadramento nas condições exigidas.

Parágrafo Único – O beneficiário da tarifa social que não atender ao disposto no caput deste artigo, terá o seu cadastro automaticamente cancelado.

A limitação do benefício ao máximo de 3% do número total de ligações de água do sistema é uma regra profundamente restritiva e contraditória com a ideia de Tarifa Social como ferramenta de viabilização do acesso universal dos usuários em condição de pobreza aos serviços de água e esgoto.

Em 2017, foram aprovadas duas novas leis, facilitando as condições de acesso à Tarifa Social e retirando a limitação do número máximo de usuários que podem ser beneficiados.

Lei Municipal nº 5.914/2017

A Lei Municipal nº 5.914, de 13 de novembro de 2017⁸, estendeu o benefício da Tarifa Social aos portadores de câncer e doenças renais crônicas com renda familiar até dois salários mínimos.

Lei Municipal nº 5.918/2017

A Lei Municipal nº 5.918, de 1º dezembro de 2017, corrigiu diversos aspectos excludentes da lei original, tornando menos restritivas as condições de acesso à Tarifa Social e retirando das regras a limitação anteriormente existente quanto ao número máximo de usuários passíveis de receber o benefício. Alterou a redação do artigo 2º da Lei Municipal nº 3.928/2001, elevando a renda familiar máxima para meio salário mínimo *per capita*; estendendo o benefício a inquilinos; e aumentando o teto de consumo de energia do

⁸ Disponível em http://www.primeiranoticia.ufms.br/upload/ckeditor/files/ediario_20171113200229.pdf

usuário para até 220 kWh/mês, que é o consumo máximo correspondente ao critério de Tarifa Social de energia definido pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). As cláusulas e condições principais da nova lei são transcritas⁹ a seguir:

Art. 1º Dá nova redação ao Art. 2º da Lei n. 3.928, de 26 de dezembro de 2001, passando a vigorar com a seguinte redação:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se carentes e passíveis de serem beneficiados com a tarifa social os usuários do referido serviço público que se enquadrarem cumulativamente nas seguintes condições:

I - comprovar renda não superior a meio salário mínimo vigente per capita;

II - comprovar ser proprietário de um único imóvel exclusivo à sua moradia e de sua família, ou possuir contrato de locação em nome do usuário cadastrado junto à concessionária, com tamanho máximo de 80 m²;

III - ser consumidor monofásico de energia elétrica, cujo consumo não poderá ultrapassar 220 kWh/mês;

IV - utilizar no máximo 20 m³/mês de água.

Parágrafo único. Caberá ao usuário comprovar o seu enquadramento nas condições estabelecidas nos incisos I, II, III e IV deste artigo (...)

Tarifa Social – números e indicadores¹⁰

A Tarifa Social beneficia atualmente em Campo Grande mais de 10 mil famílias. O número de famílias beneficiadas vem se mantendo relativamente estável, aumentando pouco menos de 9% desde 2018, conforme mostra a *Tabela 5*.

A parcela de economias beneficiadas pela Tarifa Social é pequena com relação ao total de 312 mil economias residenciais atendidas pelo sistema de água de Campo Grande. As economias que recebem Tarifa Social correspondem a apenas 3,4% desse universo.

⁹ Versão integral da Lei Municipal nº 5.918/2017 pode ser encontrada em http://portal.capital.ms.gov.br/egov/downloadFile.php?id=6766&fileField=arquivo_dia_ofi&table=diario_oficial&key=id_dia_ofi&sigla_sec=diogrande

¹⁰ Todos os números informados pela Águas Guariroba de quantidades de economias beneficiadas com Tarifas Sociais são referentes a economias de água. Parte dessas economias são também atendidas com serviço de esgoto, entretanto a concessionária não forneceu números a respeito.

Tabela 5: Evolução das economias com Tarifa Social

Fonte	mês/ano de referência	A	B	C = B/A
		Total de Economias Residenciais Ativas de Água	Economias Residenciais Ativas com Tarifa Social	% Economias Residenciais com Tarifa Social
Águas Guariroba	abr/20	312.010	10.662	3,4%
Águas Guariroba	mar/20	310.041	10.570	3,4%
Águas Guariroba	fev/20	308.972	10.447	3,4%
Águas Guariroba	jan/20	308.577	10.273	3,3%
SNIS	2018	309.069	9.799	3,2%
SNIS	2017	297.148	7.927	2,7%

A quantidade de famílias beneficiadas com a Tarifa Social, 10.662, é pequena se comparada as mais de 119 mil famílias inscritas no CadÚnico, que são abastecidas de água por meio de redes da Águas de Guariroba, conforme *Quadro 1*. Os números da *Tabela 6* mostram que menos de 9% das famílias inscritas no CadÚnico são beneficiadas com as Tarifas Sociais de água e esgoto em Campo Grande.

Quadro 1: Dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal referentes a Campo Grande/MS (abril de 2020)

MS-Campo Grande

Referência: Abril 2020

Sem Filtro

TABULACAO PARA FAMÍLIA

Forma de abastecimento de água	Faixa da renda total da família					TOTAL
	Até 1 S.M.	Entre 1 e 2 S.M.	Entre 2 e 3 S.M.	Acima de 3 S.M.	Sem Resposta	
Rede geral de distribuição	78.916	29.047	7.967	3.665	0	119.595
Poço ou nascente	6.154	1.510	319	95	0	8.078
Cisterna	10	4	1	0	0	15
Outra forma	550	61	4	0	0	615
Sem Resposta	2.592	220	41	8	0	2.861
TOTAL	88.222	30.842	8.332	3.768	0	131.164

*Atenção:

- Caso uma ou mais variáveis de cruzamento sejam referente a pessoa os totais de domicílios serão maior que o total de domicílios únicos. Por exemplo: Na tabulação de "Estado cadastral da família" por "Cor e raça" teremos um total de domicílios maior que a quantidade de domicílios únicos. Isso ocorre porque um domicílio com pessoas de "Cor ou raça" diferentes são contados mais de uma vez na tabulação.

Tabela 6: Famílias com Tarifa Social em relação ao número de famílias inscritas no CadÚnico abastecidas por rede em Campo Grande/MS (abril de 2020)

Mês/ano de referência	A	B	C	D = C/B
	Total de Economias Residenciais Ativas de Água (1)	Número de Famílias abastecidas por Rede inscritas no Cadastro Único (2)	Economias Residenciais Ativas com Tarifa Social (1)	Famílias com Tarifa Social em relação ao número de Famílias inscritas no Cadastro Único abastecidas por Rede (%)
abr/20	312.010	119.595	10.662	8,9%

Nota:

(1) Fonte: Aguas Guariroba ref. abril 2020

(2) Fonte: Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal ref. abril 2020

A legislação municipal mais recente referente à Tarifa Social em Campo Grande estabelece, entre outros critérios, a renda familiar máxima de meio salário mínimo *per capita*, condição de renda mais restritiva que a adotada no CadÚnico.

Tomando o universo das famílias inscritas no CadÚnico com renda até um salário mínimo, mesmo assim o percentual das beneficiadas com Tarifa Social é reduzido. Das 78.916 famílias com essa renda inscritas no CadÚnico abastecidas pela concessionária, apenas 13,5% são beneficiadas com a Tarifa Social. Portanto, a Tarifa Social não está beneficiando a maior parte das famílias que deveriam ter o acesso em Campo Grande, conforme pode-se observar na *Tabela 7*.

Tabela 7: Famílias com Tarifa Social em relação ao número de famílias inscritas no CadÚnico com renda até 1 SM abastecidas por rede em Campo Grande/MS (abril de 2020)

Mês/ano de referência	A	B	C	D = C/B
	Total de Economias Residenciais Ativas de Água (1)	Número de Famílias abastecidas por Rede inscritas no Cadastro Único e com Renda até 1 SM (2)	Economias Residenciais Ativas com Tarifa Social (1)	Famílias com Tarifa Social em relação ao número de Famílias inscritas no Cadastro Único com Renda até 1 SM que são abastecidas por Rede (%)
abr/20	312.010	78.916	10.662	13,5%

Nota:

(1) Fonte: Aguas Guariroba ref. abril 2020

(2) Fonte: Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal ref. abril 2020

Conclusões

Como os números demonstram, apesar de terem sido introduzidas alterações na legislação municipal, em Campo Grande as dificuldades para uma família pobre usufruir do direito à Tarifa Social continuam, tendo em vista que, além de serem exigidas condições excessivas, a disposição de que caberá ao usuário comprovar o seu enquadramento mostra-se um obstáculo à efetividade do direito que a lei confere.

Assim, a tarifa Social de Campo Grande é ineficaz em garantir acessibilidade econômica das famílias pobres aos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário porque deixa de incluir a grande maioria das famílias que deveria ser beneficiada, apesar da previsão da legislação municipal vigente.

O baixo número de beneficiados pela Tarifa Social em Campo Grande relativamente ao número de usuários que teriam direito a ela deve-se a uma combinação de fatores que incluem, provavelmente:

- A falta de informação adequada aos usuários por parte da concessionária e do poder público;
- Dificuldades impostas na prática aos usuários para a concessão do benefício; e
- A fiscalização deficiente por parte da agência responsável pela regulação dos serviços e outros órgãos de fiscalização e controle dos serviços públicos.

A ausência de um mecanismo automático para assegurar a Tarifa Social às famílias inscritas no CadÚnico, além da informação sobre o direito à Tarifa Social direcionada aos usuários residenciais por meio da própria fatura e o maior controle social são medidas a considerar em conjunto.

Finalmente, cabe considerar que o consumo mensal de referência de 12 m³ para uma família com quatro integrantes, o que corresponde a 100 litros *per capita* por dia, e o valor da conta de água e esgoto, correspondente a 5,1% do salário mínimo, pode representar um comprometimento excessivo da renda, pelo menos, das famílias na extrema pobreza.

Capítulo 7

A Tarifa Social nos serviços de água e esgoto em Porto Alegre

Arnaldo Luiz Dutra¹
Carlos Eduardo de oliveira²

Introdução

Você seria capaz de imaginar por alguns instantes uma vida sem água limpa para beber, para lavar as mãos, o rosto, o corpo e as roupas? Pois esta é a realidade de 2,2 bilhões de pessoas ao redor do mundo. Situação gravíssima que assume proporções catastróficas em tempos de pandemia da Covid-19, em que o simples gesto de lavar as mãos com frequência pode salvar vidas. Ao que parece, o gesto histórico da Organização das Nações Unidas (ONU), quando editou a resolução 64/292 reconhecendo que “o direito à água potável e ao saneamento é um direito humano essencial para a plena fruição da vida e de todos os outros direitos humanos” ainda não produziu resultados práticos na vida dessas pessoas.

No Brasil, indicadores apontam que, apesar dos avanços obtidos, especialmente após a edição da Política Nacional de Saneamento e o advento de políticas públicas de financiamento para o setor, verificadas até o ano de 2016, cerca de 35 milhões de brasileiros ainda não são atendidos com o fornecimento de água gerenciada de forma segura. Aproximadamente 75% da população, que compõe o *deficit*

¹ Engenheiro Agrônomo (UFRGS), Funcionário do Departamento Municipal de Limpeza Urbana-DMLU/POA, foi presidente da Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (Assemae) de 2007 a 2011, e Presidente da Companhia Riograndense de Saneamento (Corsan) de 2011 a 2014. Membro do ONDAS. E-mail: arnaldoluizdutra@yahoo.com.br

² Administrador e estudante de Direito, com atuação em diversos órgãos municipais de saneamento e regionais como o Consórcio Pró-Sino. Foi Chefe de Gabinete da Companhia Riograndense de Saneamento (Corsan) de 2011 a 2014. Assessor do Presidente Nacional da Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (Assemae), quando da discussão da Política Nacional de Saneamento em 2007. E-mail: caarlos_edu@yahoo.com.br

de acesso ao abastecimento de água, possui renda domiciliar mensal de até meio salário mínimo por morador. Esses brasileiros sem acesso aos serviços estão, em sua grande maioria, nos pequenos municípios, nas áreas rurais e nas periferias das grandes cidades. Tivemos avanços importantes, mas é inegável que, para uma situação digna de saneamento para todos, ainda temos um longo caminho a trilhar. Não podemos esquecer que este desafio passa obrigatoriamente por políticas públicas e pela diminuição da desigualdade social.

Para o ONDAS - Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento, esses grupos necessitam de políticas públicas e da ação estatal para acessarem direitos, o que torna-se ainda mais evidente neste momento de crise. Há também que se destacar que, em termos de saúde pública, não existe uma linha que separe os setores mais vulneráveis dos demais, ou seja, o impacto diferenciado da crise nesses grupos afeta indistintamente toda a sociedade e, portanto, essa prevenção é de interesse geral.

Nesta linha, diversos governadores e prefeitos em todo o país, com o intuito de diminuir a transmissão da doença, tomaram a decisão de suspender o corte de água devido à inadimplência para as famílias de baixa renda. No caso do Rio Grande do Sul, a Companhia Riograndense de Saneamento (Corsan) e o Departamento Municipal de Água e Esgoto (DMAE) de Porto Alegre foram um pouco além e isentaram, inicialmente por 90 dias, os beneficiários da Tarifa Social.

Passados quase três meses da tomada dessa medida, o ONDAS busca avaliar a condição de atendimento dessas famílias pelos serviços de água e esgotamento sanitário em oito capitais brasileiras: Belo Horizonte/MG; Brasília/DF; Campo Grande/MS; Manaus/AM; Porto Alegre/RS; Rio de Janeiro/RJ; e São Paulo/SP.

Este texto tem como objeto trazer alguns elementos e iniciar a discussão sobre as condições de atendimento às famílias de baixa renda de Porto Alegre, capital na qual os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário são prestados pelo DMAE, autarquia municipal responsável pelos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário na cidade.

Caracterização da localidade

Em 2019, Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul, possuía

uma população estimada de 1.483.771 habitantes (IBGE/2020), sendo a décima capital mais populosa do país, e sede da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), constituída, ainda, de outros 35 municípios. A densidade demográfica, segundo Censo de 2010, é de 2.837,53 hab./km².

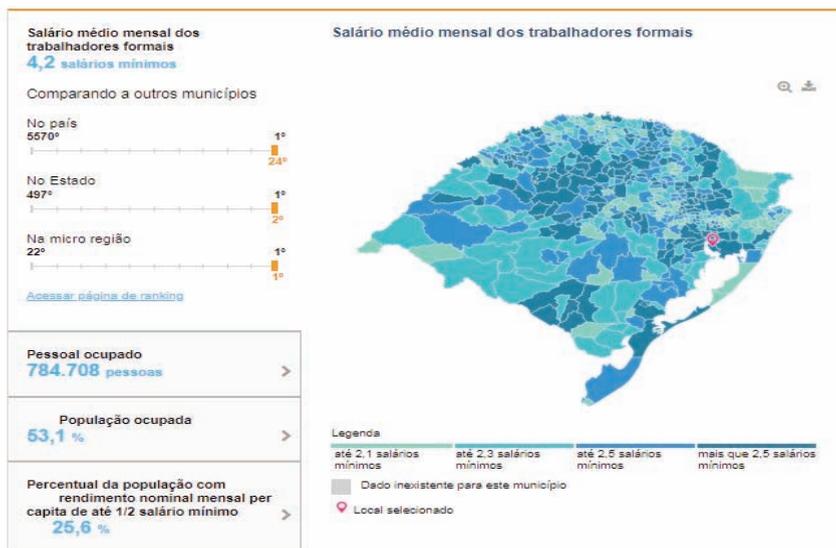
Porto Alegre possui uma área territorial de 495.390 km², tendo 93% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, 82,7% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 69,4% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio). Ao comparar estes dados aos outros municípios do estado, fica na 12^a posição de 497; 265^a, de 497; e 11^a, de 497; respectivamente. Quando comparado a outras cidades do Brasil, sua posição é a 290^a de 5570; 2201^a, de 5570; e 98^a, de 5570, respectivamente.

Segundo dados do IBGE de 2018, o salário médio mensal era de 4,2 salários mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 53.1%. Na comparação com os outros municípios do estado, ocupava as posições: 2^a de 497 e 7^a de 497, respectivamente. Na comparação com cidades do país todo, ficava na 24^a posição de 5570 e 42^a, de 5570, respectivamente. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, tinha 25.6% da população nessas condições, o que o colocava na 360^a posição das 497 cidades do estado e na 5269^a posição das 5570 cidades do Brasil, conforme quadro a seguir (*Figura 1*), extraído da síntese dos resultados do IBGE/2020.

Porto Alegre representa 17,2% do PIB gaúcho e concentra 13,13% da população do Rio Grande do Sul. Entre as capitais brasileiras, Porto Alegre ocupa o ranking de 7^a maior economia, conforme dados do IBGE disponibilizados pela Fundação de Economia e Estatística (FEE). Em termos de renda *per capita*, Porto Alegre é a 5^a maior capital do Brasil, somente atrás de Vitória, Brasília, São Paulo e Rio de Janeiro, e a maior do Sul do país.

Os dados do IBGE, publicados por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD Contínua), referentes ao primeiro trimestre (janeiro a março) de 2020, apontam para Porto Alegre um rendimento médio total de R\$ 4.036,00 das pessoas ocupadas com 14 anos ou mais e uma taxa de desocupação do mesmo grupo de 10%.

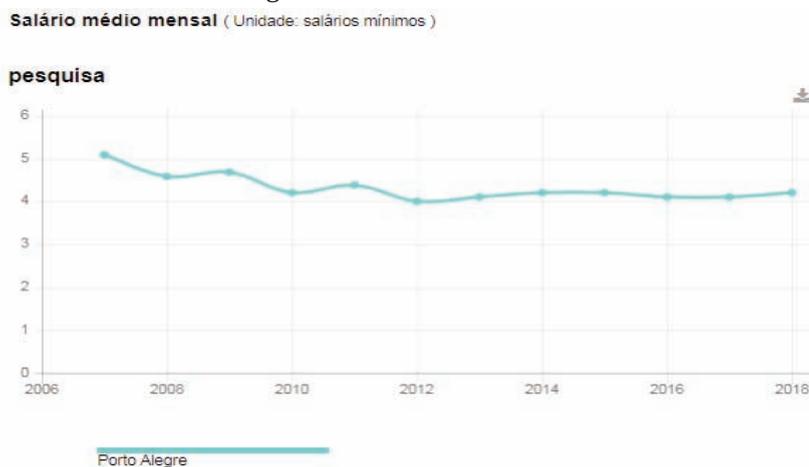
Figura 1: Trabalho e rendimento



Fonte: IBGE (2020)

Ao avaliar a série histórica, constata-se que, nos últimos cinco anos, houve uma estabilização com tendência de queda do poder aquisitivo dos portalegrenses, conforme demonstrado na *Figura 2*, abaixo apresentada:

Figura 2: Salário Médio Mensal

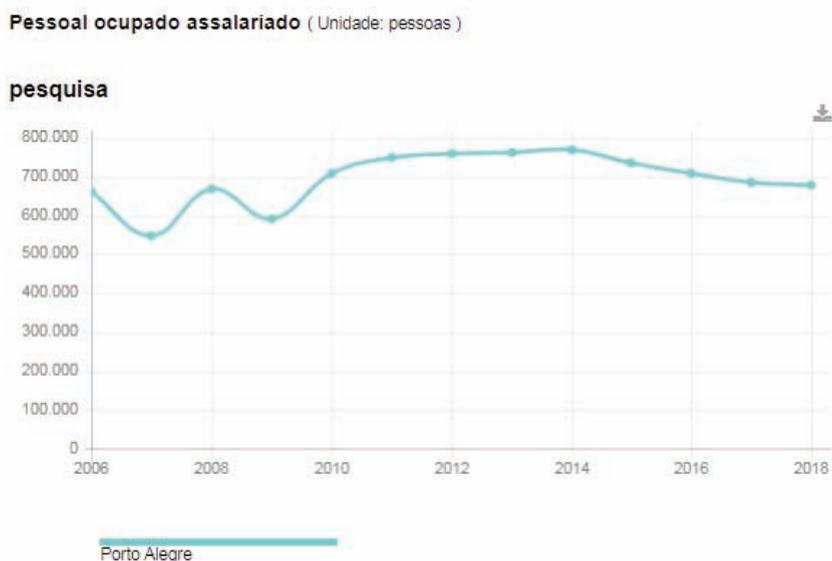


Fonte: IBGE (2020)

Além da redução do poder aquisitivo, outro fator alarmante diz respeito ao crescente número de pessoas desocupadas, cuja tendência é de aumento, em virtude dos efeitos da pandemia de Covid-19. Tal projeção tencionará ainda mais por medidas efetivas das estruturas públicas de Estado para não excluir as classes em vulnerabilidade social dos sistemas de abastecimento e esgotamento sanitário, aumentando, assim, a incidência de ligações clandestinas.

Conforme demonstrado na *Figura 3* a seguir, após um aumento de ocupação no período de 2010 a 2014, houve uma assustadora tendência de aumento da desocupação das pessoas, ampliada pelas flexibilizações e retiradas de direitos sociais e trabalhistas, como também pelo agravamento da situação econômica do país.

Figura 3: Ocupação de pessoas assalariadas na cidade de Porto Alegre – série histórica



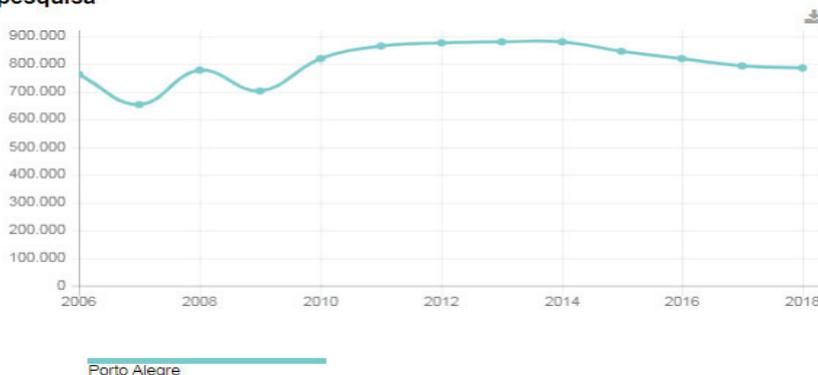
Fonte: IBGE (2020)

Não menos relevante, a tendência de aumento da desocupação é evidenciada também na fatia de pessoas não assalariadas, conforme *Figura 4* a seguir:

Figura 4: Pessoal ocupado, índice geral

Pessoal ocupado (Unidade: pessoas)

pesquisa



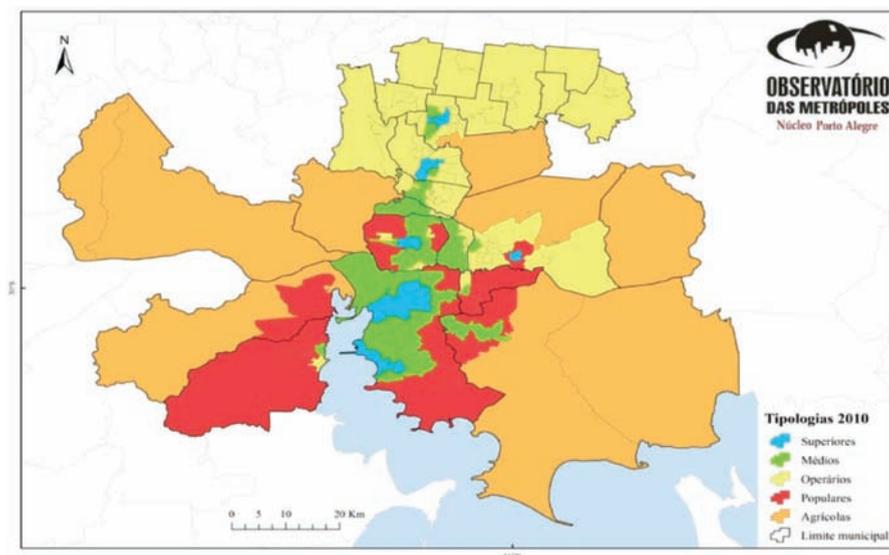
Fonte: IBGE, 2020

Percebe-se, portanto, o devastador impacto causado pelas seguidas crises econômicas vivenciadas, com tendência de agravamento pelos efeitos negativos ocasionados pela pandemia de Covid-19, o que aumentará o número de pessoas desocupadas e, por conseguinte, a perda de poder aquisitivo dos cidadãos. As ações de inclusão das comunidades em vulnerabilidade devem, obrigatoriamente, ser ampliadas, sob pena de aumento dos problemas advindos dos excluídos dos sistemas de saneamento.

Não menos relevante, os governos serão forçados, pela realidade caótica, a tomar medidas enérgicas no sentido de promover a manutenção dos cidadãos nos sistemas, pois as transferências de renda de programas como Bolsa Família e Auxílio Emergencial são para atendimento às demandas de existência das pessoas, aqui não incorporando os serviços de abastecimento e esgotamento sanitário que, pelo caráter de essencialidade e direito de todos, deverão ser oferecidos, respeitando-se as condições das diferentes parcelas da sociedade.

As políticas públicas devem ser pensadas para atingir de forma diferenciada as distintas camadas sociais das cidades. Logo, nos deparamos com o desafio de perceber que dentro de uma cidade existem várias cidades, com sua realidade peculiar, conforme podemos facilmente perceber na *Figura 5*, a seguir:

Figura 5: Configuração social de Porto Alegre



Fonte: Relatório Socioeconômico da Cidade de Porto Alegre, elaborado pela Fundação de Economia e Estatística (FEE/RS), 2017, pg. 28 – Tipologia socioespacial da Região Metropolitana de Porto Alegre – 2010, citando a fonte Mammarella et al. (2015), com fonte dos dados brutos: IBGE, 2010

Os dados apurados junto ao Sistema de Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico (Cecad), dão conta de que em torno de 106.000 famílias estão inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) em Porto Alegre. Segundo dados da Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC), 52 mil são beneficiárias do Bolsa Família.

A segregação dos dados apurados no CECAD aponta que pelo menos 85% das famílias inscritas em abril/2020 tinham renda mensal total de até 1 salário mínimo e pelo menos 90% do total das famílias tinham como forma de abastecimento de água a rede pública de distribuição. A tabela abaixo evidencia de forma detalhada esta afirmação.

Tabela 1: Forma de Abastecimento de Água e Renda das Famílias Inscritas no CadÚnico em Porto Alegre

Forma de Abastecimento de Água	Faixa da Renda Total da Família				
	Até 1 SM	1SM – 2SM	2SM – 3SM	> 3SM	TOTAL
Rede Geral de Distribuição	81.119	10.540	3.065	1.531	96.255
Poço ou nascente	323	33	7	2	365
Cisterna	46	2	2	1	189
Outra forma	2.035	92	15	2	2.144
Sem resposta	7.056	229	23	17	7.325
Total	90.579	10.896	3.112	1.553	106.140

Fonte: CECAD – abril/2020

Caracterização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário

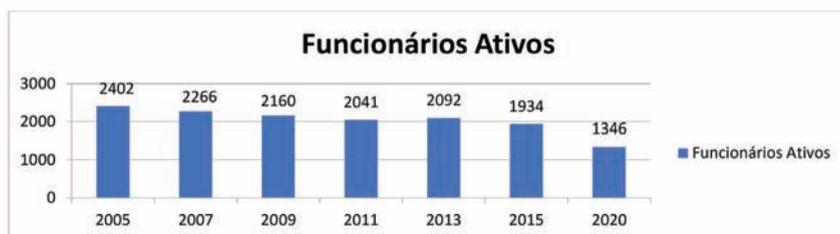
Dentre todos os estados do Brasil, Porto Alegre foi a única capital que não teve os serviços de saneamento delegados para a companhia estadual. O abastecimento de água e o esgotamento sanitário de Porto Alegre são de responsabilidade do DMAE, que possui autonomia financeira. O DMAE é o órgão responsável pela captação, tratamento e distribuição de água, bem como pela coleta, condução e tratamento do esgoto sanitário em Porto Alegre.

São de responsabilidade do departamento a fiscalização e manutenção desses serviços, além de planejar e promover, de forma constante, seu melhoramento e ampliação, garantindo a infraestrutura necessária para o crescimento sustentável da cidade.

No tocante ao controle social, o DMAE tem suas ações acompanhadas pelo Conselho Deliberativo, formado por representantes de entidades da sociedade civil. A fiscalização contábil e financeira por parte da Delegação de Controle, no âmbito do DMAE, é realizada em conformidade com o Decreto Municipal nº 18.491/2013.

O número de funcionários ativos, no ano de 2020, totaliza 1346. A *Figura 6* apresenta a evolução do quadro funcional nos últimos 15 anos. Observa-se um decréscimo superior a 40% no período.

Figura 6: Evolução do quadro funcional do DMAE, período 2005-2020



Fonte: DMAE, com informações obtidas através da Lei Federal nº. 12.527/2011 – Lei De Acesso à Informação

O abastecimento de água em Porto Alegre é composto por seis sistemas: Moinhos de Vento, São João, Menino Deus, Belém Novo, Ilha da Pintada e Tristeza. Até 2012, a cidade contava, ainda, com o sistema Lomba do Sabão. Em 2013, a Estação de Tratamento de Água (ETA) Lomba do Sabão foi desativada e as áreas até então abastecidas por este sistema foram absorvidas pelo Sistema Menino Deus (áreas próximas à Avenida Bento Gonçalves) e pelo sistema Belém Novo.

Conforme dados dos Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB) de 2015, dos atuais seis sistemas de abastecimento de Porto Alegre, destacam-se 111 subsistemas. Os sistemas Moinhos de Vento, São João, Menino Deus, Belém Novo e Tristeza captam água no Lago Guaíba, em quatro diferentes pontos (os sistemas Moinhos de Vento e São João possuem uma única captação) e o sistema Ilha da Pintada tem sua captação junto ao braço direito do Rio Jacuí. Cada ETA constitui um sistema de abastecimento. Cada sistema é dividido em diversos subsistemas, conforme as zonas de pressão a serem abastecidas.

Em relação ao Sistema de Esgotamento Sanitário (SES), também segundo dados do PMSB/2015, o município de Porto Alegre possui dez sistemas: SES Rubem Berta, SES Sarandi, SES Navegantes, SES Ponta da Cadeia, SES Zona Sul, SES Cavallhada, SES Salso, SES Belém Novo, SES Lami e SES Ilhas. Com exceção

do SES Ilhas, que possui soluções individuais de tratamento, em conformidade com as normas técnicas NBR 7.229 e NBR 13.969, os demais possuem Estações de Tratamento de Esgoto (ETEs) com processos diversificados, que vão desde biodigestor de fluxo ascendente, passando por lagoa de estabilização do tipo australiano, até reator anaeróbico seguido de lodos ativados com remoção de nutrientes e desinfecção. A capacidade instalada de tratamento, a partir da conclusão da ETE Serraria, com 4.115 l/s em abril de 2014, está em torno de 80%.

Ainda em conformidade com o PMSB/2015, esse alto índice de capacidade de tratamento não configura-se em esgoto efetivamente coletado e tratado. Diante disso, a busca da paridade entre os serviços de coleta e de tratamento, com a melhoria da qualidade dos cursos d'água e, principalmente, do manancial de abastecimento, o Lago Guaíba, resgatando suas condições de balneabilidade, constitui-se em um desafio para o DMAE nos próximos anos.

A questão tarifária dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em Porto Alegre, dividida por faixas de consumo e por categorias de usuários, tem como base legal a Lei Complementar nº 170/1987, conforme art. 36:

Art. 36 - A tarifa mensal de água será calculada através de preços básicos por metro cúbico e por categoria de consumidor, fixados - VETADO - mediante proposta aprovada pelo Conselho Deliberativo do DMAE, de acordo com os seguintes critérios:

I - consumo até 20 m³: $PB \times C$ (valor do preço básico multiplicado pelo consumo)

II - consumo de 20 m³ a 1000 m³: $PB \times 0,2711 \times (C1,43577)$, desprezada a fração;

III - consumo acima de 1000 m³: $PB \times C \times 5,5$

O valor faturado para serviços de esgotamento sanitário corresponde a 80% do volume faturado de água.

Na *Tabela 2* apresenta-se os preços vigentes em 2020. Na *Tabela 3*, o número de economias ativas residenciais totais (A/E separadamente), tendo como base os meses de janeiro, fevereiro e março de 2020.

Tabela 2: Tarifas de água e esgoto, vigentes em 2020

Categoria de Usuário	Valor (R\$ /m³)
Residencial	3,75
Comércio/indústria	4,27
Órgãos Públicos	7,50
Tarifa Social até 10 m ³ /mês (água)	15,00
Tarifa Social (água + esgoto)	27,00

Fonte: DMAE (Decreto Municipal nº 20.477/2020)

Tabela 3: Número de Economias Ativas Residenciais, Água e Esgoto Separadamente

Numero de economias ativas residenciais totais (A/E)	Jan/20	Fev/20	Mar/20
a. Economias residenciais ativas, somente abastecimento de água, sem coleta de esgoto	60.277	60.196	60.236
b. Economias residenciais ativas, com coleta de esgoto cloacal	435.772	437.765	438.060
c. Economias residenciais ativas, com coleta de esgoto misto	129.691	128.459	127.869
Total	625.740	626.420	626.165

Fonte: DMAE(2020), com informações obtidas através da Lei Federal nº. 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação

A Tarifa Social em Porto Alegre

A Assembleia Geral da ONU, no dia 28 de julho de 2010, editou a Resolução nº 64/292 na qual “reconhece que o direito à água potável e ao saneamento é um direito humano essencial para a plena fruição da vida e de todos os outros direitos humanos”. Cinco princípios são considerados: igualdade e ausência de discriminação de qualquer ordem; sustentabilidade; responsabilidade; participação; e a modicidade das tarifas. Este último também presente na Lei nº 11445/2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, art. 22, inciso IV, conforme segue:

IV - definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante

mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade.
(grifo nosso)

Em artigo³ publicado no site do ONDAS, Alex Moura de Souza Aguiar escreve:

(...) No Brasil, cerca de 70% da população urbana é atendida por sistemas de abastecimento de água das concessionárias estaduais, portanto de abrangência regional³, sendo que a maioria delas disponibiliza na sua estrutura tarifária alternativa especial – tarifas sociais ou similares – como benefício aos usuários de baixa renda, carentes e outras definições adotadas. Chama a atenção, contudo, a variabilidade de requisitos para obtenção do benefício das tarifas sociais impostos pelas empresas, gerando dificuldades que contrastam com o propósito de tornar possível o acesso à água (...).

Em Porto Alegre, o DMAE disponibiliza, na sua estrutura tarifária, a alternativa da Tarifa Social para usuários de baixa renda. O critério de concessão do benefício é regido pela Lei Complementar nº 170/1987:

(...)

Art. 37 A tarifa social a ser fixada - VETADO - para manutenção dos serviços, em valor igual ao custo definido no parágrafo único do art. 34, corresponderá à tarifa dos seguintes consumidores desde que seu consumo não seja superior a 10m³:

I - economia unifamiliar destinada, exclusivamente, à moradia, quando sua área construída for inferior a 40m²;

II - habitação coletiva, construída através da Companhia de Habitação do Estado do Rio Grande do Sul - COHAB e do Departamento Municipal de Habitação - DEMHAB;

III - instituições:

a) educacional mantida pelo Estado, e a particular que conceda ao Município, gratuitamente e, no mínimo, bolsas de estudo na proporção de 3% (três por cento) sobre o número de alunos matriculados nos respectivos cursos;

b) cultural, caritativa, assistencial e de educação extraescolar,

³Tarifas sociais: Exclusão ou inclusão?

considerada de utilidade pública pelo Município. (Redação dada pela Lei Complementar nº 180/1988)

c) creches comunitárias e escolas de educação infantil, desde que comunitárias e conveniadas com a Secretaria Municipal de Educação (Smed), e entidades que possuam o Serviço de Apoio Sócio Educativo (SASE), desde que conveniadas com a Smed ou com a Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC), atuem exclusivamente com essa finalidade e não façam jus a outro benefício tarifário. (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 697/2012)

d) prédios ocupados exclusivamente por associações recreativas, escolas de samba e entidades carnavalescas, que não tenham fins lucrativos e que não façam jus a outro benefício tarifário, para a realização de suas atividades. (Redação acrescida pela Lei nº 860/2019)

Art. 38 - O consumo mensal de água além de até 10 m³, será cobrado na base de um preço básico por metro de consumo para os consumidores mencionados no artigo anterior, independentemente da quantidade consumida.

Como pode ser visto nos parágrafos I e II, a concessão do benefício para consumidores residenciais não guarda relação direta de renda mensal familiar ou *per capita*, mas com requisitos associados ao imóvel: ser unifamiliar com área construída inferior a 40 m² ou habitação coletiva, desde que construída através da Companhia de Habitação do Estado do Rio Grande do Sul (COHAB) e do Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB). Segundo o DMAE, atualmente o benefício também alcança usuários de baixa renda do Programa Minha Casa Minha Vida.

A condição de Tarifa Social confere ao usuário o direito de pagar apenas os Custos de Manutenção dos Serviços (CMS), 4 m³, limitado a 10 m³ de consumo. A diferença entre o valor do metro cúbico dentro da Tarifa Social corresponde a uma redução de 60% sobre o metro cúbico na tarifa residencial normal, estando ambos na faixa de 10 m³. O que exceder é cobrado na base de um preço básico por metro cúbico de consumo excedido, independentemente da quantidade consumida. A situação está ilustrada na *Tabela 4* para consumos de 10, 15 e 20 m³, considerando o PB vigente de R\$ 3,75.

Tabela 4: Valores cobrados com Tarifa Social

Tarifa Social	Água	Água + Esgoto	S/Tarifa Social Água + Esgoto
Consumo até 10 m ³	R\$ 15,00	R\$ 27,00	R\$ 67,5
Consumo de 15 m ³	R\$ 33,75	R\$ 60,75	R\$ 101,25
Consumo de 20 m ³	R\$ 52,50	R\$ 94,50	R\$ 135,00

Fonte: DMAE (2020)

Para usuários da Tarifa Social, não se aplica a tabela progressiva para consumos acima de 20 m³. A *Tabela 5* apresenta o número de economias ativas residenciais beneficiadas com a Tarifa Social em Porto Alegre nos meses de janeiro, fevereiro e março.

Tabela 5: Número de economias ativas residenciais beneficiadas com a Tarifa Social

Número de economias ativas residenciais (A/E separadamente) que pagam Tarifa Social	Jan/20	Fev/20	Mar/20
a. Economias residenciais ativas, cadastradas com Tarifa Social, somente abastecimento de água, sem coleta de esgoto	7.803	7.306	7.306
b. Economias residenciais ativas, cadastradas com Tarifa Social, com coleta de esgoto cloacal	31.684	32.407	32.404
c. Economias residenciais ativas, cadastradas com Tarifa Social, com coleta de esgoto misto	5.803	5.807	5.808
Total	45.290	45.520	45.518

Fonte: DMAE (2020), com informações obtidas através da Lei Federal nº. 12.527/2011 – Lei De Acesso à Informação

Na sequência, a *Tabela 6* traça um comparativo entre as Tabelas 4 e 5, identificando os percentuais de economias ativas com Tarifa Social em relação às economias ativas residenciais totais.

Tabela 6: Percentual de economias ativas com Tarifa Social / Economias ativas totais

Percentual de economias ativas com Tarifa Social / economias ativas totais	Jan/20	Fev/20	Mar/20
a. Economias residenciais ativas, cadastradas com Tarifa Social, somente abastecimento de água, sem coleta de esgoto	12,9%	12,1%	12,1%
b. Economias residenciais ativas, cadastradas com Tarifa Social, com coleta de esgoto cloacal	7,3%	7,4%	7,4%
c. Economias residenciais ativas, cadastradas com Tarifa Social, com coleta de esgoto misto	4,5%	4,5%	4,5%
Total	7,2%	7,3%	7,3%

Fonte: DMAE (2020), com informações obtidas através da Lei Federal nº. 12.527/2011 – Lei De Acesso à Informação

Algumas considerações

- Em função da pandemia da Covid-19, o executivo municipal aprovou, no dia 23 de abril de 2020, o Projeto de Lei Complementar ao Executivo (PLCE) nº 05/2020, isentando os consumidores beneficiados com a Tarifa Social das tarifas de água e esgoto, a serem cobradas nas contas correspondentes às competências de março, abril e maio de 2020;
- Segundo dados do DMAE, com base no valor faturado em 01/2020, o valor mensal da isenção é de R\$ 2.564.100,22, o que corresponde a 3,43% do total faturado na competência;
- Vereadores de oposição e algumas entidades da sociedade civil tentaram estender o benefício da isenção para todas as famílias inscritas no CadÚnico, uma vez que este apresenta como critérios para classificação de família de baixa renda uma renda mensal *per capita* de até meio salário mínimo e uma renda familiar mensal de até três salários mínimos.
- O número de famílias inscritas no CadÚnico em Porto Alegre, tomando com base o mês de abril de 2020, gira em torno de 106 mil, o que é muito superior aos beneficiários da Tarifa Social .
- Dentro da perspectiva do direito humano à água e ao saneamento, conforme preconiza a resolução da ONU e conside-

rando que, em Porto Alegre, a Tarifa Social é a única forma de financiamento público para que os usuários de baixa renda tenham acesso aos serviços, fica a certeza da necessidade urgente de se avaliar a incorporação da variável socioeconômica, a partir da inscrição no CadÚnico, aos critérios de concessão deste benefício.

- Em Porto Alegre, um dos grandes desafios para a implantação de políticas públicas de acesso aos sistemas de abastecimento e esgotamento sanitário por meio da implantação de mecanismos como Tarifa Social é compreender as diferentes realidades sociais existentes nas diferentes regiões que compõe a cidade e pensar uma política pública perene, que tenha adesão e respeito a essas diferenças.

Referências

BRASIL. **Lei nº 11445 de 5 de janeiro de 2007**. Estabelece Diretrizes Nacionais Para O Saneamento Básico; Altera as Leis nº 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.

IBGE (2020). **Cidades@**. Disponível na web em 29/06/2020, no sitio: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/porto-alegre/panorama>.

IBGE (2020). **Cidades@**. Disponível na web em 29/06/2020, no sitio: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/porto-alegre/pesquisa/19/29765?tipo=grafico&indicador=29765>.

IBGE (2020). **Cidades@**. Disponível na web em 29/06/2020, no sitio: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/porto-alegre/pesquisa/19/29765?tipo=grafico&indicador=29764>.

IBGE (2020). **Cidades@**. Disponível na web em 29/06/2020, no sitio: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/porto-alegre/pesquisa/19/29765?tipo=grafico&indicador=29763>.

FEE/RS. **Análise Socioeconômica da Cidade de Porto Alegre - 2017**, elaborada pela Fundação Estadual de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul. Disponível para download na web, em 29/06/2020, no sítio: <https://arquivofee.rs.gov.br/relatorios/relatorio-analise-socioeconomica-da-cidade-de-porto-alegre/>

PORTO ALEGRE/RS. **Lei Complementar nº 170/87** - Revoga a Lei Complementar nº 32, de 7 de janeiro de 1977. Estabelece normas para instalações hidrossanitárias e serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário prestado pelo Departamento Municipal de Água e Esgotos e dá outras providências.

PORTO ALEGRE. **Plano Municipal de Saneamento (PMSB)** - Porto Alegre, versão 2015. Disponível na web, em 29/06/2020, no sítio: https://www2.portoalegre.rs.gov.br/dmae/default.php?p_secao=352.

PORTO ALEGRE. **Informações obtidas através do Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Porto Alegre**, via protocolo nº 002419-20-37 por meio do sítio: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/transparencia/default.php?p_secao=11.

Capítulo 8

Acessibilidade econômica aos serviços públicos de água e esgoto e Tarifa Social no Distrito Federal

Thiago Faquinelli¹
Marcos Helano F. Montenegro²

Introdução

Os autores analisam a efetividade da aplicação da Tarifa Social de água e esgoto no Distrito Federal como ferramenta de promoção da acessibilidade econômica a esses serviços públicos. É feita a caracterização das famílias pobres do DF utilizando os dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). Foi avaliada a efetividade da política de acesso ao benefício, bem como o impacto financeiro do mesmo para as famílias. Ao final, são apresentadas recomendações para assegurar a acessibilidade econômica das famílias mais pobres do DF aos serviços públicos em tela e ainda o texto de projeto de lei em tramitação na Câmara Legislativa do DF.

Caracterização da área de estudo

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) estima que o DF conta com 3.101.220 habitantes em 2020³. Vedada sua divisão em municípios pela Constituição Federal, o território do DF é atualmente dividido em 33 Regiões Administrativas.

Na Tabela 1 verifica-se que, quando agrupadas por renda média domiciliar, o valor da renda média domiciliar do grupo de Regiões Administrativas caracterizado pela alta renda (abrangendo 13%

¹ Gestor ambiental. E-mail: thiagofaquineli@gmail.com

² Engenheiro e Mestre em Engenharia Urbana, Coordenador-geral do ONDAS, Regulador de serviço público. E-mail: mhfmontenegro@gmail.com

³ <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/df.html>

da população) é mais de 6 vezes superior à renda média domiciliar do grupo de baixa renda (onde está 11% da população).

Tabela 1: Grupos de regiões administrativas por renda domiciliar média

Grupo de Regiões Administrativas	População (hab.)	População (%)	Renda domiciliar média (R\$ 1,00)
1 (alta renda)	384.913	13%	15.635
2 (média-alta renda)	916.651	32%	7.321
3 (média-baixa renda)	1.269.601	44%	3.123
4 (baixa renda)	310.689	11%	2.476

Fonte: Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan), PDAD/2018. Disponível em: http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/relatorio_DF_grupos_de_renda.pdf

Dos resultados da última Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílio (PDAD/2018), realizada pela Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan), quando o valor do salário mínimo era de R\$ 954,00, destacam-se as seguintes informações:

- 883.509 domicílios com média de 2,62 habitantes cada;
- Renda domiciliar estimada de R\$ 6.209,60, com valor médio por pessoa de R\$ 2.481,40;
- Índice de Gini da renda domiciliar de 0,58, e para a renda por pessoa de 0,61.

No Distrito Federal, os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário são prestados pela Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (Caesb). Fundada em 1969, a Caesb é uma empresa estatal e, mesmo categorizada como sociedade de economia mista, é de fato uma empresa pública, com todo o seu capital controlado pelo DF, sendo, portanto, um prestador que integra a administração indireta do titular dos serviços.

Os sistemas operados pela Caesb contam com 12 estações de tratamento de água, 9.269 km de rede de água, 688.562 ligações

de água e com 15 estações de tratamento de esgoto, 7.285 km de rede de esgoto e 591.150 ligações de esgoto.

A estatal apresenta relevante cobertura de abastecimento de água e esgotamento sanitário na área urbana, onde estão cerca de 97% dos habitantes, de acordo com o Censo de 2010. Segundo o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), em 2018, o Índice de Atendimento Urbano do Abastecimento de Água (IN023) era de 99% e o Índice de Atendimento Urbano de Esgoto (IN024) era de 89,29%.

Segundo o Censo de 2010, 86.714 pessoas viviam nas áreas rurais do DF, correspondendo a 3,4% da população total da ocasião. A população rural é parcialmente atendida pela Caesb por meio de 61 sistemas independentes, que viabilizam o atendimento de 32.414 habitantes das áreas rurais com 5.565 ligações de água.⁴

Outras informações relevantes relativas à Caesb, em 2019⁵, são:

Nº de economias residenciais ativas de água	1.009.497
Nº de economias residenciais ativas de esgoto	901.419
Receita operacional direta residencial de esgoto	R\$ 623.443.240,00
Receita operacional direta residencial de água	R\$ 501.973.409,00
Lucro líquido no exercício	R\$ 149.002.000,00
Nº de empregados próprios	2.463

A prestação dos serviços pela Caesb é regulada pela Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento do Distrito Federal (Adasa), autarquia distrital organizada nos termos da Lei Distrital 4.285/2008. Dentre as funções desta Agência estão, não só o reajuste e a revisão periódica das tarifas cobradas pela Caesb, mas também a fixação da estrutura tarifária e da Tarifa Social a ser cobrada das

⁴ Plano Diretor de Água e Esgoto da Caesb. Disponível em: https://www.caesb.df.gov.br/images/arquivos_pdf/PDAE-2019.pdf

⁵ https://www.caesb.df.gov.br/images/arquivos_pdf/arquivos_Lai/indicadores_desempenho2020.pdf, consultado em 24/08/2020.

famílias mais pobres e, ainda, o regulamento com as condições de prestação e utilização dos serviços.

População do Distrito Federal no CadÚnico

De acordo com relatório disponibilizado pelo Governo Federal⁶, em junho de 2020, o Distrito Federal possuía:

- 168.014 famílias inseridas no CadÚnico;
- 127.522 famílias com o cadastro atualizado nos últimos dois anos;
- 134.517 famílias com renda até meio salário mínimo; e
- 100.676 famílias com renda até meio salário mínimo com o cadastro atualizado.

Assim, a Taxa de Atualização Cadastral (TAC) é de 74,84%⁷.

Em julho de 2020, o Sistema de Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico (Cecad)⁸ informa que o total de famílias no DF no CadÚnico era ligeiramente superior, atingindo 168.793 e correspondendo a 451.726 pessoas, com média de 2,68 pessoas por família.

As informações disponibilizadas pelo Cecad relativas ao mês de junho de 2020 foram utilizadas para a caracterização das famílias pobres no DF, conforme apresentado nas tabelas a seguir.

Em junho de 2020, 15% dos habitantes do DF estavam no CadÚnico. Estavam em situação de rua 2,4% das famílias integrantes do CadÚnico, ou seja, 3.982 famílias.

⁶ <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/bolsafamilia/relatorio-completo.html> , consultado em 21/08/2020.

⁷ A TAC:é calculada pela divisão do total de cadastros válidos de famílias com renda per capita, até meio salário mínimo atualizados nos últimos dois anos no Cadastro Único, pelo total de cadastros de famílias com renda per capita, até meio salário mínimo no Cadastro Único no município ou no DF. Este indicador varia de 0 (zero) a 1 (um), sendo mais próximo de 1 (um) melhor a qualidade das ações de atualização cadastral.

⁸ O Cecad - Consulta, Seleção e Extração de Informações do Cadastro Único é uma ferramenta que permite conhecer as características socioeconômicas das famílias e pessoas incluídas no Cadastro Único (domicílio, faixa etária, trabalho, renda etc.), bem como saber quais famílias são beneficiárias do Programa Bolsa Família e de outros programas sociais que usam o Cadastro Único como base para seleção de beneficiários.

Tabela 2: Famílias no Cadastro Único – Disponibilidade de banheiro nos domicílios por situação do domicílio (junho/2020)

Situação do domicílio	Existência de banheiro			Total
	Sim	Não	Sem Resposta	
Urbana	149.779	651	2.397	152.827
Rural	11.213	244	804	12.261
Sem Resposta	0	0	3.705	3.705
Total	160.992	895	6.906	168.793

Fonte: Cecad (consulta em 21/08/2020)

De acordo com a *Tabela 3*, 88% das famílias no CadÚnico se abastecem de água por meio de rede geral e são potenciais usuários dos serviços da Caesb, a não ser quando estejam se utilizando de sistemas comunitários. A *Tabela 4* apresenta a tipologia do abastecimento de água para as famílias do CadÚnico, segundo as faixas de renda familiar *per capita*.

Tabela 3: Famílias no Cadastro Único – Forma de abastecimento de água por situação do domicílio (junho/2020)

Forma de abastecimento de água	Situação do domicílio			Total
	Urbanas	Rurais	Sem Resposta	
Rede geral de distribuição	144.790	4.123	0	148.913
Poço ou nascente	3.484	5.172	0	8.656
Cisterna	552	1.481	0	2.033
Outra forma	1.604	681	0	2.285
Sem Resposta	2.397	804	3.705	6.906
Total	152.827	12.261	3.705	168.793

Fonte: Cecad (consulta em 21/08/2020)

Tabela 4: Famílias no CadÚnico – Forma de abastecimento de água por faixa de renda familiar *per capita* (junho/2020)

Faixa da renda familiar <i>per capita</i>	Forma de abastecimento de água					Total
	Rede geral de distribuição	Poço ou nascente	Cisterna	Outra forma	Sem Resposta	
Extrema Pobreza	64.792	5.000	1.327	1.536	5.793	78.448
Pobreza	19.128	1.125	210	278	184	20.925
Baixa Renda	33.390	1.451	278	287	265	35.671
Acima de 1/2 S.M.	31.603	1.080	218	184	664	33.749
Sem Resposta	0	0	0	0	0	0
Total	148.913	8.656	2.033	2.285	6.906	168.793

Fonte: Cecad (consulta em 21/08/2020)

São consideradas em situação de extrema pobreza as famílias com renda *per capita* de até R\$ 89,00 por mês, e em situação de pobreza as com renda *per capita* de até R\$ 178,00 mensais. As de baixa renda têm renda *per capita* até meio salário mínimo (R\$ 522,50).

A seguir, são examinados os parâmetros das famílias que recebem o Bolsa Família, das quais mais de 99% apresentam renda familiar de até 1 salário mínimo e 3.112 estão em situação de rua, o que corresponde a 3,7% do total.

Tabela 5: Renda dos beneficiários do Programa Bolsa Família

Faixa de renda (salários mínimos)	Nº de famílias
Até 1	83.295
Entre 1 e 2	633
Entre 2 e 3	10
Acima de 3	2
Total	83.940

Fonte: Cecad (consulta em 21/08/2020)

A *Tabela 6* informa as famílias no Programa Bolsa Família por forma de abastecimento de água e por faixa de renda familiar

per capita. É relevante para o tema da Tarifa Social a distribuição nas faixas de renda das famílias que dispõem de água por rede: 80% estão em situação de extrema pobreza, 18% em situação de pobreza e 2% em situação de baixa renda.

Tabela 6: Famílias no Programa Bolsa Família – Forma de abastecimento de água por faixa de renda familiar *per capita* (julho/2020)

Faixa da renda familiar <i>per capita</i>	Forma de abastecimento de água					Total
	Rede geral de distribuição	Poço ou nascente	Cisterna	Outra forma	Sem Resposta	
Extrema Pobreza	56.165	4.517	1.180	1.396	4.806	68.064
Pobreza	12.875	831	150	205	92	14.153
Baixa Renda	1.548	120	14	19	13	1.714
Acima de 1/2 S.M.	8	1	0	0	0	9
Sem Resposta	0	0	0	0	0	0
Total	70.596	5.469	1.344	1.620	4.911	83.940

Fonte: Cecad (consulta em 21/08/2020)

Marco Legal da Tarifa Social no DF

Tarifa social é aquela que concede subsídios tarifários na cobrança de água e esgoto para famílias de baixa renda, conforme versa o § 2º do Art. 29, da Lei Federal nº 11.445/2007, modificada pela Lei 14.026/2020. “*Poderão ser adotados subsídios tarifários e não tarifários para os usuários que não tenham capacidade de pagamento suficiente para cobrir o custo integral dos serviços*”.

No DF, a Tarifa Social estava sendo regida pela versão original da Resolução Adasa nº 14/2011, que neste tema não inovou em relação ao estabelecido por decreto ainda na década de 1990, e que associava o direito à Tarifa Social às características construtivas do imóvel usado para fins domiciliares.

Esse regramento, que vigeu até 31/05/2020, com pouca ou nenhuma divulgação pela Caesb, beneficiava com a Tarifa Social,

ao final da sua existência, menos de 3.000 famílias residentes em imóveis classificados como rústicos ou populares, conforme informou a Caesb⁹.

Atendendo ao disposto na Lei Distrital nº 6.272/2019, a Adasa publicou a Resolução nº 12/2019, que alterou a Resolução Adasa nº 14/2011, dispondo sobre alterações na estrutura tarifária da Caesb. Esse normativo também estabeleceu novas regras de elegibilidade da Tarifa Social com o objetivo de ampliar o número de famílias de baixa renda beneficiadas, de possibilitar menores custos administrativos e de melhor direcionar o público-alvo do benefício, conforme exposto na Nota Técnica nº 13/2019 da Adasa¹⁰.

A alteração procedida na estrutura tarifária suprimiu a cobrança do consumo mínimo mensal de 10 metros cúbicos por economia e estabeleceu uma tarifa binária, composta por um valor fixo e outro variável com o consumo medido. A *Tabela 7* traz os preços vigentes para as tarifas residencial padrão e residencial social de água, sendo o valor da tarifa de esgoto correspondente a 100% do valor da tarifa de água, exceto quando a coleta for do tipo condominial, quando corresponde a 60% ou 80%.

Tabela 7: Tarifas residenciais vigentes a partir de 01/06/2020

Tarifa residencial	Padrão	Social
Valor fixo	R\$ 8,00	R\$ 4,00
Faixa (m³)	Preço (R\$/m³)	Preço (R\$/m³)
0 a 7	2,99	1,49
8 a 13	3,59	1,79
14 a 20	7,1	3,55
21 a 30	10,66	5,33
31 a 45	17,05	
Acima de 45	23,87	

Fonte: Resolução Adasa nº 12, de 29 de novembro de 2019.

⁹ Resposta a questionamento feito à Caesb com respaldo na Lei de Acesso à Informação pelo ONDAS em 07/08/2020 (Apêndice 2)

¹⁰ Disponível em http://www.adasa.df.gov.br/images/storage/area_de_atuacao/RegulacaoEconomica/Resolucoes_notas_tecnicas/Nota_Tecnica_n13_2019.pdf

Nos termos da nova regulamentação, é elegível para o benefício a unidade usuária da categoria residencial cujo titular da relação contratual pertença a uma unidade familiar pobre ou extremamente pobre beneficiária do Programa Bolsa Família ou de outro programa social que venha a sucedê-lo.

O benefício da Tarifa Social só pode ser concedido a uma unidade usuária por família pobre ou extremamente pobre beneficiária do Programa Bolsa Família ou de outro que venha a sucedê-lo. As unidades usuárias de habitações coletivas não individualizadas que façam parte do programa Morar Bem, de Faixa I, ou outro programa que venha a sucedê-lo também são elegíveis para a classe residencial social.

Nessa nova estrutura tarifária, os preços da Tarifa Social correspondem a praticamente 50% dos preços praticados na tarifa residencial padrão, limitados os descontos ao consumo mensal de 30 m³ de água.

A Tabela 8 apresenta, para efeito de comparação, os valores de contas mensais de água para a categoria residencial social antes e depois da reestruturação tarifária, evidenciando significativa redução nos valores cobrados.

Tabela 8: Redução nos valores da fatura mensal apenas de água e de água e esgoto para a categoria residencial social

Consumo (m ³)	Valores vigentes até 31/05/2020 (R\$)		Valores vigentes a partir de 01/06/2020 (R\$)		Redução (%)
	Água (*)	Água + esgoto (**)	Água	Água + esgoto (**)	
5	23,50	47,00	11,45	22,90	51%
10	23,50	47,00	19,80	39,60	16%
15	45,50	91,00	32,27	64,54	29%
20	74,30	148,60	50,02	100,04	33%

Notas: (*) Tarifa antes designada como residencial popular. (**) Os valores das contas de água e esgoto calculados para 100% de acréscimo em relação aos de água.

Fonte: <https://www.caesb.df.gov.br/images/Tarifas/tabela-01junho2019-a-31maio2020.pdf>

A Nota Técnica nº 13/2019, já referida, informa que os novos critérios de elegibilidade da Tarifa Social irão ampliar o número

de famílias que recebem o benefício para cerca de 70.000 famílias, número coerente com os 69.040 que se obtém da *Tabela 6* quando se adiciona os quantitativos das famílias extremamente pobres e pobres que recebem água da rede geral.

Porém, segundo informou a Caesb¹¹, no faturamento de junho de 2020, foram contabilizadas 23.919 economias ativas residenciais de água contempladas pela Tarifa Social, sendo que destas, 19.824 são também economias ativas residenciais de esgotamento sanitário¹².

Assim, há um descompasso entre o número de famílias contempladas pelo Programa Bolsa Família com abastecimento por rede e as economias ativas com Tarifa Social, já que apenas 34% fizeram jus ao benefício. São várias as explicações plausíveis para esse descompasso, dentre elas:

- Falta de correspondência entre a pessoa da família inscrita no programa e a que está cadastrada como titular da ligação de água pela Caesb, inclusive por desconhecimento da condição para desfrutar do benefício da Tarifa Social;
- Ligações ativas que atendam domicílios com mais de uma família integrante do Programa Bolsa Família;
- Famílias beneficiadas pelo programa que não possuem titularidade da conta;
- Famílias em situação de rua.

É necessário entender o impacto da espécie do domicílio. O CadÚnico registra que 1.288 famílias residem em imóveis particulares improvisados, 735 em imóveis coletivos e que 2.889 famílias não responderam a esse item do questionário.

Acesso e informação de direito à Tarifa Social

Para ter direito à Tarifa Social, o beneficiário do Programa Bolsa Família deve estar com CPF cadastrado e atualizado no CadÚnico pela

¹¹ Questionamento feito à Caesb com respaldo na Lei de Acesso à Informação pelo ONDAS em 30/07/2020 (Apêndice 1).

¹² Resposta a questionamento feito à Caesb com respaldo na Lei de Acesso à Informação pelo ONDAS em 07/08/2020 (Apêndice 2).

Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDES) e ser o titular da conta de água de sua residência.

O beneficiário do Programa Bolsa Família que não seja titular da ligação deve solicitar à Companhia a mudança da titularidade da conta para receber o benefício (art. 33 §2). No seu sítio na Internet, a Caesb orienta e disponibiliza meios para realizar a alteração de titularidade tanto nos postos de atendimento quanto virtualmente no site e nos aplicativos para celular¹³. No entanto, na mesma página do sítio, a Caesb avisa: *“É importante lembrar que, somente após a aprovação do cadastro pessoal e da vinculação ao imóvel, o usuário passa a ser o responsável pelas contas do imóvel, pois muitos usuários entendem que apenas a realização do cadastro no site já efetiva a alteração de titularidade”*.

Nos casos de solicitação de novas ligações residenciais, a Resolução da Adasa estabelece que compete à Caesb informar ao solicitante, no ato do pedido de ligação, as condições de elegibilidade do benefício da Tarifa Social. No entanto, o normativo da Adasa não estabelece exigências para que o prestador comunique às famílias usuárias do serviço, de modo sistemático e frequente, sobre as condições de acesso à Tarifa Social aos beneficiários do Programa Bolsa Família.

A mesma resolução vedou a cobrança dos seguintes serviços dos usuários beneficiários da Tarifa Social: ligação de unidade usuária; vistoria de unidade usuária para fins de habite-se e de ligações temporárias; emissão de segunda via de fatura e desativação de ligação de água¹⁴.

Contexto dos usuários pobres dos serviços de água e esgoto relevante à acessibilidade econômica

Como antes referido, os potenciais beneficiários da Tarifa Social são as famílias que recebem o Bolsa Família ou enquadraram-se no programa Morar Bem. Da *Tabela 9*, vê-se que 14.880 famílias

¹³ <https://www.caesb.df.gov.br/8-portal/noticias/1107-12-05-20-caesb-deixa-de-cobrar-consumo-minimo-de-agua-e-aplica-novas-tarifas-de-servicos-a-partir-de-1-de-junho.html> (consultado em 21/08/2020).

¹⁴ Nova redação do art. 119 da Resolução 14/2011, conforme http://www.adasa.df.gov.br/images/storage/legislacao/Res_Adasa/Versao_Consolidada_Resolucao_n_14_2011_Ver270520.pdf (consultado em 21/08/2020).

ligadas à rede geral de distribuição e em situação de extrema pobreza ou situação de pobreza estão no CadÚnico, mas não no Programa Bolsa Família e, assim, não têm direito à Tarifa Social.

Analisadas pelo parâmetro da renda total da família, verifica-se, na *Tabela 10*, que 59.151 famílias com renda de até 1 salário mínimo e 15.349 com renda entre 1 e 2 salários mínimos são usuárias dos serviços e não podem se beneficiar da Tarifa Social por não receber o Bolsa Família.

Tabela 9: Famílias com água por rede geral no CadÚnico e no Programa Bolsa Família por faixa de renda familiar *per capita* (junho/2020)

Faixa da renda familiar <i>per capita</i>	Rede geral de distribuição		Diferença
	Bolsa Família	CadÚnico	
Extrema Pobreza	56.165	64.792	8.627
Pobreza	12.875	19.128	6.253
Baixa Renda	1.548	33.390	31.842
Acima de 1/2 S.M.	8	31.603	31.595
Sem Resposta	0	0	0
Total	70.596	148.913	78.317

Fonte: Elaborado pelos autores, com base em dados obtidos no Cead (consulta em 21/08/2020)

Tabela 10: Famílias com água por rede geral no CadÚnico e no Programa Bolsa Família por faixa de renda familiar *per capita* (junho/2020)

Faixa da renda total da família	Rede geral de distribuição		Diferença
	Bolsa Família	CadÚnico	
Até 1 S.M.	70.004	129.155	59.151
Entre 1 e 2 S.M.	580	15.929	15.349
Entre 2 e 3 S.M.	10	2.547	2.537
Acima de 3 S.M.	2	1.282	1.280
Sem Resposta	-	-	0
Total	70.596	148.913	78.317

Fonte: Elaborado pelos autores, com base em dados obtidos no Cead (consulta em 21/08/2020)

A avaliação da acessibilidade econômica ao benefício da Tarifa Social no DF foi efetuada para quatro cenários de consumo mensal de água e esgoto, a saber: 7, 10, 12 e 15 m³, tendo a cobrança de esgoto com 100% do preço da água. Assim, avaliou-se o percentual de renda familiar comprometido com o pagamento dos serviços de água e esgoto para famílias que recebem um salário mínimo mensal, sendo os resultados apresentados na *Tabela 11*.

Tabela 11: Valores das contas de água e esgoto – Usuário residencial padrão e social (valores em reais e em % do salário mínimo)

Consumo mensal (m ³)	Res. Padrão Água + Esgoto (R\$)	Res. Padrão Água + Esgoto (% SM)	Res. Social Água + Esgoto (R\$)	Res. Social Água + Esgoto (%SM)
7	R\$ 57,86	5,50%	R\$ 28,86	2,76%
10	R\$ 79,40	7,60%	R\$ 39,60	3,79%
12	R\$ 93,76	9,00%	R\$ 46,76	4,47%
15	R\$ 129,34	12,40%	R\$ 64,54	6,18%

Fonte: Elaborado pelos autores, com base em dados obtidos no site da Caesb (consulta em 22/08/2020).

Da análise da *Tabela 11*, que traz os valores das contas de água e esgoto para consumos residenciais típicos¹⁵ de usuário residencial padrão e social, tanto em reais quanto em porcentagem do salário mínimo, verifica-se a efetividade da Tarifa Social da Caesb como fator de acessibilidade econômica das famílias pobres.

Conclusões e recomendações

Conclui-se que, mesmo para um consumo mensal bastante reduzido de 7 m³, o comprometimento da renda de uma família com renda mensal de 1 salário mínimo pagando a tarifa padrão é muito alto, não havendo dúvidas que, para assegurar acessibilidade econômica ao serviço, as 64.500 famílias com renda total mensal de até 2 salários mínimos deveriam ser elegíveis para a Tarifa Social.

Se adotada esta diretriz, 97,5% das famílias integrantes do CadÚnico seriam elegíveis para a Tarifa Social, o que sugere adotar

¹⁵ Foram considerados os seguintes valores de consumo médio: 7 m³ representativo de um consumo reduzido, 12 m³, considerando o indicador IN 053 do SNIS; 10 m³ e 15 m³, em conformidade com valores adotados em análises similares do ONDAS.

a inscrição no CadÚnico como critério de elegibilidade para a Tarifa Social.

Considerando o valor relativamente elevado da renda média e do alto valor do Índice de Gini da renda domiciliar, configura-se uma situação na qual o subsídio cruzado entre usuários dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário pode e deve ser usado para financiar a Tarifa Social a ser adotada, assegurando acessibilidade econômica às famílias mais pobres. Esta opção tem a vantagem de não onerar o orçamento público, tendo impacto fiscal nulo, pelo menos, em primeira aproximação.

A sistemática de elegibilidade da Tarifa Social da Caesb, vigente desde 01/06/2020, ampliou o número de famílias beneficiárias em cerca de sete vezes, mas não abrangeu parte significativa (cerca de dois terços) do público-alvo que declarou (famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família em situação de pobreza e de extrema pobreza). Entre as possíveis causas para este fato, a mais provável é a falta de informação e apoio às famílias potencialmente beneficiárias para fazer com que o membro beneficiário do Bolsa Família seja o titular da conta da Caesb.

As mudanças na forma de faturar os serviços, em particular a supressão da cobrança de consumo mínimo de 10 m³ e o desconto de 50% consignado na tarifa residencial social em relação à tarifa residencial padrão, contribuem significativamente para a acessibilidade econômica aos serviços. Observa-se que o valor da conta de água e esgoto para consumo de 10 m³ não ultrapassou 4% do valor do salário mínimo.

No entanto, verificou-se que parte importante das famílias pobres inscritas no CadÚnico não faz jus ao Bolsa Família, o que revela que, mormente os avanços na ampliação do número de famílias beneficiárias, é preciso ampliar a abrangência das condições de elegibilidade da Tarifa Social.

Assim sendo, para assegurar a acessibilidade das famílias mais pobres do DF aos serviços públicos em tela, recomenda-se:

- Adotar como critério de elegibilidade para a Tarifa Social a inscrição da família usuária no CadÚnico;
- Investigar as razões de a maior parte das famílias elegíveis para a Tarifa Social não se beneficiaram deste direito;

- Implementar mecanismos efetivos de informação e suporte às famílias titulares do direito à Tarifa Social para que possam usufruí-los.

O *Apêndice 3* traz o Projeto de Lei nº 1387/2020, em tramitação na Câmara Legislativa do DF, que foi preparado pelo ONDAS e pela Seção Distrito Federal da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES-DF) e apresentado pela Deputada Distrital Arlete Sampaio. A proposição visa estabelecer diretrizes a serem observadas na definição da tarifa residencial social dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no Distrito Federal, buscando implementar as conclusões antes apresentadas. O acompanhamento da tramitação legislativa pode ser feito em: <https://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaProposicao-1!1387!2020!visualizar.action>

Apêndices

Apêndice 1

Questionamento feito à Adasa pelo ONDAS com respaldo na Lei de Acesso à Informação em 30/07/2020 (Protocolo e-sic. df.gov.br/Sistema/00092000197202057)

Brasília, 30 de julho de 2020.

À Ouvidoria

Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento do Distrito Federal (Adasa)

O ONDAS - Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento, associação civil sem fins lucrativos, com sede em Brasília/DF, está desenvolvendo um estudo sobre a cobertura dos serviços de abastecimento de água às famílias de baixa renda no Brasil em oito capitais brasileiras: Porto Alegre, Campo Grande, Belo Horizonte, São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Manaus e Distrito Federal.

Neste sentido, e amparados pela Lei nº 12.527/2011, solicitamos a colaboração dessa Agência Reguladora para o fornecimento, com a maior brevidade possível, das seguintes informações referentes aos números de economias associados às faturas emitidas pela Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (Caesb) nos meses de fevereiro a junho de 2020, dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário do Distrito Federal, que serão imprescindíveis à elaboração de nosso estudo:

1. Quantidade de economias ativas residenciais totais de água;
2. Quantidade de economias ativas residenciais totais de esgoto;
3. Quantidade de economias ativas residenciais de água em que é cobrada a Tarifa Social (ou tarifa equivalente para população de baixa renda); e
4. Quantidade de economias ativas residenciais de esgoto em que é cobrada a Tarifa Social (ou tarifa equivalente para população de baixa renda).

Desde já, agradecemos a atenção e nos colocamos à disposição para quaisquer esclarecimentos por este e-mail ou pelo telefone (61) 98189-xxxx.

João Marcos Paes de Almeida
Conselheiro Fiscal do ONDAS

Apêndice 2

Resposta ao questionamento feito à Adasa pelo ONDAS com respaldo na Lei de Acesso à Informação em 07/08/2020

	Economias Ativas Residenciais de Água	Economias Ativas Residenciais de Esgoto	Economias Ativas Residenciais de Água com Tarifa Social	Economias Ativas Residenciais de Esgoto com Tarifa Social
fev/20	1.011.369	904.675	2.863	342
mar/20	1.011.976	905.925	2.861	341
abr/20	1.012.399	907.079	2.861	352
mai/20	1.014.460	908.938	2.860	312
jun/20	1.015.090	909.655	23.919	19.824
jul/20	1.016.491	911.250	*	*

Apêndice 3

PROJETO DE LEI Nº 1387/2020

(Autoria: Deputada Arlete Sampaio e outros)

Estabelece diretrizes a serem observadas na definição da tarifa residencial social dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no Distrito Federal.

A CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL decreta:

Art. 1º Esta Lei estabelece diretrizes referentes à tarifa residencial social dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no âmbito do Distrito Federal.

Art. 2º É reconhecido o direito à tarifa residencial social a família residente em unidade residencial usuária dos serviços públicos de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário que se enquadrar em, pelo menos, uma das seguintes situações:

I - estiver inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico ou no sistema cadastral que venha a sucedê-lo ou observados os critérios de renda estabelecidos para acesso e permanência no CadÚnico, no Sistema Integrado de Desenvolvimento Social – SIDS da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – SEDES;

II - tiver, entre seus membros, pessoa que receba o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social – BPC, nos termos dos arts. 20 e 21 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, ou benefício equivalente que venha a sucedê-lo; ou

III - for ocupante de edificações residenciais multifamiliares, com medição não individualizada do consumo de água, que faça parte do programa Morar Bem, de Faixa I, ou outro programa que venha a sucedê-lo.

§ 1º Cada família residente poderá ser considerada, para fins do *caput*, apenas uma unidade usuária.

§ 2º A família removida do CadÚnico ou sistema cadastral que venha a sucedê-lo deve permanecer como beneficiária da tarifa residencial social por três meses, e as faturas referentes a este período devem trazer aviso da remoção no Cadastro e da perda iminente do benefício.

§ 3º A regulação dos serviços públicos de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário poderá prever outros beneficiários da tarifa residencial social.

Art. 3º Os valores das tarifas dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário cobradas dos usuários mencionados no *caput* do art. 2º não podem ultrapassar 50% dos valores correspondentes das unidades residenciais padrões para os consumos mensais de até 25 metros cúbicos.

§ 1º O valor da fatura do abastecimento de água das unidades usuárias de uso residencial da classe social correspondente ao consumo de quinze metros cúbicos mensais não pode exceder o valor de R\$ 32,27 (trinta e dois reais e vinte sete centavos).

§ 2º O valor mencionado no § 1º deste artigo deve ser reajustado quando dos reajustes das tarifas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

Art. 4º É reconhecido o direito ao beneficiário de tarifa residencial social prevista no art. 3º de, independentemente de pagamento, obter a ligação de água ou de esgoto da unidade usuária em que reside.

§ 1º Inclui-se no direito previsto no *caput* as vistorias, inclusive para fins de habite-se, e os serviços de desmembramento e de remanejamento total ou parcial de ligação de água, bem como o padrão de ligação e o hidrômetro ou dispositivo de medição equivalente integrantes da ligação de água.

§ 2º Os ativos derivados das ligações mencionadas no *caput* podem integrar os sistemas públicos de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário, sujeitando-se ao registro patrimonial em conta de ativo oneroso do prestador de serviço.

Art. 5º À família beneficiária de tarifa residencial social prevista no art. 2º é reconhecido o direito de ser abastecida com pelo menos dez metros cúbicos de água por mês, mesmo em situação de inadimplência, salvo quando ficar demonstrado pelo prestador que o não pagamento se deve a motivo distinto de incapacidade financeira do usuário.

Art. 6º É direito dos usuários residenciais serem informados na fatura dos serviços:

I – no mês anterior à entrada em vigor dos critérios previstos no art. 2º, bem como, semestralmente, das condições de elegibilidade para enquadramento na tarifa residencial social e dos procedimentos para solicitação de enquadramento;

II – mensalmente, quando usuário residencial social, sobre a necessidade de a família beneficiada atualizar periodicamente a inscrição no CadÚnico.

§ 1º As informações mencionadas nos incisos I e II do *caput* devem ser disponibilizadas de forma permanente pela Internet.

§ 2º No recebimento de pedido de ligação residencial, o prestador de serviços deve informar ao usuário residencial as condições de elegibilidade para obtenção dos benefícios da tarifa residencial social e do não pagamento dos serviços constantes do *caput*.

§ 3º Cabe ao prestador de serviço assegurar os direitos dos usuários reconhecidos no *caput*.

Art. 7º Devem ser publicadas as seguintes informações:

I – a cada trimestre, o número total de famílias elegíveis para a tarifa residencial social nos termos dos incisos I e II do art. 2º e o número total de famílias efetivamente beneficiadas em cada mês do trimestre;

II – no primeiro trimestre de cada ano, com base na posição de dezembro do exercício anterior, o número de famílias elegíveis para a tarifa residencial social nos termos dos incisos I e II do art. 2º e o número daquelas que não foram beneficiadas pela tarifa residencial social, categorizadas por região administrativa e setor, bairro ou equivalente, quantificando separadamente o número das famílias elegíveis que não dispõem de ligação de água.

Art. 8º A regulamentação desta lei deve observar o previsto no inciso IV do *caput* do art. 23 da Lei federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

§ 1º A regulamentação poderá promover adequação da estrutura tarifária de modo a manter inalterada a receita tarifária do prestador de serviço por meio de subsídios cruzados.

§ 2º Decorrido o prazo de noventa dias da publicação desta Lei sem sua regulamentação, a tarifa mensal de água das unidades usuárias de uso residencial da classe social terá o valor de R\$ 4,00 (quatro reais) por unidade usuária até que ato regulamentar venha a dispor em sentido diverso.

Art. 9º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Capítulo 9

A Tarifa Social na cidade de Manaus

Sandoval Alves Rocha¹

Introdução

Considerada uma conquista popular que viabiliza o acesso à água potável para as populações de menor poder aquisitivo, a Tarifa Social tem encontrado dificuldade de implementação em Manaus, cidade cujos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário foram privatizados no ano 2000. O mercado da água, ao pautar-se pela racionalidade economicista, deixa à margem do sistema de abastecimento um expressivo contingente da população manauara. Com isso, podemos averiguar que a política de saneamento de Manaus não somente descumprir um direito estabelecido em lei, mas também dificulta ainda mais as condições de vida das pessoas mais pobres em meio ao agravamento da pandemia da Covid-19 na cidade.

A morosidade na implantação da Tarifa Social retrata o baixo desempenho dos serviços de água e esgoto realizados na cidade. Como será visto a seguir, a gestão do saneamento em Manaus apresenta, com frequência, um dos piores índices de qualidade dos serviços de água e esgoto em comparação com as grandes cidades brasileiras, lançando por terra o discurso da eficiência privada que acompanha os processos de privatização das empresas públicas desse setor.

Neste artigo, abordaremos os contrastes do saneamento básico em Manaus, envolvendo os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, assim como os entraves na implantação da Tarifa Social. Desse modo, mostraremos que a gestão privada, ao priorizar os lucros, dificilmente viabilizará a universalização dos serviços, uma vez que tal modelo de gestão ignora as desigualdades

¹ Professor da Escola das Humanidades da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos/RS) e assessor do Serviço Amazônico de Ação, Reflexão e Educação Socioambiental (Sares/AM). E-mail: sandovalrochasj@gmail.com

sociais reinantes, naturalizando a precariedade e a ausência de tais serviços entre os setores populacionais mais pobres.

Além de exigir uma gestão tecnicamente eficiente, a universalização da água e do esgotamento sanitário demanda uma visão humanista e ecológica capaz de reconhecer a dignidade de todos os seres humanos, independentemente de sua condição financeira, racial e de gênero. Tal visão também deve ser capaz de perceber a necessidade de valorizar e proteger os bens naturais que sustentam a vida, destacando a sua incompatibilidade com a lógica da apropriação privada, que caracteriza a economia de mercado.

Características da cidade

A cidade de Manaus, capital do Estado do Amazonas, vive um intenso processo de expansão, tanto geográfica quanto populacional, iniciado na década de 1970. Atualmente, a capital amazônica possui uma população que corresponde a 2.219.280 habitantes (IBGE/2020), figurando como a cidade mais populosa da região amazônica e a 7^o no ranking brasileiro. O Polo Industrial de Manaus (Zona Franca de Manaus) se destaca na produção tecnológica realizada por centenas de empresas nacionais e internacionais, impactando significativamente a economia, a política, o espaço construído, além de impor repercussões sociais e ambientais. Esta dinamicidade produtiva coloca Manaus entre as oito cidades mais ricas do Brasil (IBGE/2017).

Tal opulência contrasta com a realidade social, que apresenta um cenário altamente conflitivo. Manaus possui uma taxa de desigualdade social equivalente a 0,63, de acordo com o Índice de Gini (DATASUS/2010). A gravidade desta situação pode ser vista através das pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ao mostrarem que 37,9% da população auferem um rendimento mensal de até meio salário mínimo (IBGE/2010), enquanto a mortalidade infantil atinge 14,52 óbitos por mil nascidos vivos (IBGE/2017). Tudo isso pode ser visualizado também nas condições de moradia da cidade. Pesquisa do IBGE revela que 348.684 moradias em Manaus (53,38% do total) estão localizadas em áreas de habitação subnormal: favelas, palafitas, ocupações e assentamentos (IBGE/2020).

Estes fatores contribuem para a existência de elevados índices de vulnerabilidade social. De fato, o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), que reúne informações socioeconômicas das famílias brasileiras de baixa renda, registra 264.499 famílias manauenses inscritas em junho de 2020². Essas unidades familiares possuem uma renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa e estão vinculadas a algum programa social do governo federal. O Programa Bolsa Família (PBF), iniciativa que transfere renda para as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, atende um total de 135.753 famílias em Manaus (agosto/2020), com forte tendência à ampliação deste contingente como consequência do aprofundamento da pobreza nos últimos anos.

No que diz respeito à infraestrutura da cidade, importa considerar também o tratamento que é dispensado à rede de igarapés que corta sinuosamente a cidade, desaguando no Rio Negro. Os mais de 150 igarapés, que refletem a beleza e as características do território amazônico, são considerados, desde a fundação da cidade (1669), como entraves à modernidade e ao progresso capitalista. Durante o auge da cidade (1880 - 1920), muitos deles foram aterrados para viabilizar a implantação de uma urbanização europeia, sem nenhuma interação com as peculiaridades naturais da região.

Tais cursos d'água, que outrora serviam como lazer para a população e eram as fontes de abastecimento hídrico da cidade, atualmente encontram-se poluídos na sua totalidade, sendo transformados em verdadeiros esgotos a céu aberto. Desprovidos de políticas ambientais eficientes, os igarapés recebem toda espécie de resíduos provenientes do Polo Industrial de Manaus, das residências e até da empresa de saneamento. Esta última, prestando serviços inadequados na cidade, lança grandes quantidades de esgoto nos igarapés, sem nenhum tratamento, numa flagrante agressão ao meio ambiente.

É contraditório que uma empresa contratada para gerir o saneamento urbano promova a degradação ambiental, lançando esgotos nos cursos d'água naturais. Esta contradição tem sido constatada

² Fonte: Portal do Ministério da Cidadania. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/relatorio.php#>>. Acesso em 14/9/2020.

por pesquisas científicas que demonstram a deterioração da qualidade da água do Rio Negro nos últimos anos. Tais estudos mostram não somente os impactos negativos na água, mas também indicam os reflexos nocivos na população, uma vez que ela não pode beber aquela água nem tomar banho, sem correr o risco de contrair uma ameba ou uma giárdia.³

Os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário

A gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário de Manaus é realizada mediante uma concessão privada, que teve início em 4 de julho de 2000. Tal concessão tem uma história tumultuada e cheia de contradições, frustrando as expectativas da privatização. Conhecida nacionalmente como um mau exemplo de gestão, esta concessão realiza um serviço insatisfatório para a maioria da população, embora tenha mudado quatro vezes de operador: Lyonnaise des Eaux (Suez), que operou de 2000 a 2006; Grupo Solvi, de 2007 a 2012; Águas do Brasil, de 2012 a 2018; e Aegea Saneamento e Participações, na operação desde 2018.

Se de um lado há demonstrações de eficiência na geração de lucros açambarcados pelas empresas, por outro lado, a concessão coleciona um extenso histórico de denúncias por serviços mal realizados, cobranças abusivas e descumprimentos contratuais, ensejando inúmeras intervenções por parte dos poderes públicos: Câmara dos Vereadores de Manaus, Ministério Público do Estado do Amazonas e Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas.

Ao longo desse período, duas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) foram instaladas pelo Legislativo Municipal para elucidar os responsáveis pela precariedade dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Tanto a CPI de 2005, quanto a CPI de 2012 constataram a inviabilidade da privatização para a cidade, recomendando a quebra do contrato de concessão,

³ SOUZA, Poluição dos igarapés de Manaus está diminuindo a acidez do rio Negro. Portal A Crítica. 20 de julho de 2016. Disponível em: <https://www.acritica.com/channels/manaus/news/quinta-feira-estamos-matando-nossos-igarapes?fbclid=IwAR3s-SufxWAmAs9r_k7rWHgvJzCVUvC-gi49aI--e8In4k7Imki-JuFP0to>. Acesso em 20/8/2020.

mas foram ignoradas pelo poder público. Isso contribuiu para aprofundar a precarização dos serviços e promover a cultura da impunidade na gestão dos serviços públicos. Com tal conivência, as empresas se sentem acomodadas diante do seu baixo desempenho, prestando indefinidamente serviços de má qualidade.

O sistemático descumprimento do contrato de concessão ocasionou a assinatura de múltiplos aditivos, alterando as metas e condições de realização dos serviços.⁴ Tais Termos Aditivos, quase sempre beneficiaram as empresas envolvidas, sem levar melhorias significativas para as periferias da cidade. Com tantas alterações, é possível observar que a privatização tornou-se uma obsessão, independentemente do desempenho dos serviços realizados. Observa-se que a iniciativa privada não tem cumprido as exigências contratuais, mas o contrato de concessão tem sido alterado reiteradamente para se adequar ao baixo desempenho da empresa.

O Quarto Termo Aditivo ao Contrato de Concessão (17 de maio de 2012) é considerado o mais abusivo, pois ampliou o período de concessão privada de 30 anos para 45 anos, sem fazer nenhuma licitação pública ou ponderação sobre a qualidade dos serviços realizados. Além disso, este documento impôs alterações como o aumento da tarifa de esgotamento sanitário, que, a partir de então, equivale ao valor cobrado pelo consumo de água. Ao modo dos aditivos anteriores, este também flexibilizou as metas do contrato de concessão original, projetando para a cidade uma cobertura de 98% de abastecimento de água no ano 2016, e uma abrangência de 90% dos serviços de esgotamento sanitário em 2040.

A partir de junho de 2018, a gestão dos serviços de água e esgoto foi assumida pelo Grupo Aegea Saneamento e Participações, que atua em Manaus através da concessionária Águas de Manaus. A Aegea Saneamento entrou na concessão planejando um investimento de R\$ 880 milhões de reais nos próximos 5 anos e firmando a meta de implantar a cobertura de esgotamento sanitário em 80% da cidade até 2030. Além disso, a empresa aspira reduzir o desper-

⁴ O Contrato de Concessão (julho de 2000) já recebeu cinco versões alteradas desde a época da privatização: janeiro de 2007, agosto de 2008, outubro de 2008, maio de 2012 e abril de 2014. Além destes Aditamentos, houve também dezenas de alterações nas condições de realização de obras específicas, sempre beneficiando a concessionária de plantão.

dício de água na distribuição e melhorar o abastecimento na capital amazonense.⁵

Até hoje, a concessão não apresenta os resultados esperados. O desempenho dos serviços aparece tradicionalmente entre os piores, em comparação com as grandes cidades brasileiras. Os dados mais recentes do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS/2018) mostram que a cobertura de abastecimento de água alcança somente 91,42% da cidade, sendo que nas periferias este serviço é precário ou totalmente inexistente. Essas informações são confirmadas por órgãos de fiscalização (Procon Amazonas e Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara Municipal de Manaus – Comdec/CMM), ao revelarem que a empresa de água e esgoto ocupa, com persistência, a liderança no ranking das empresas mais reclamadas da cidade.

Em se tratando dos serviços de esgotamento sanitário, a concessão tem revelado inegável irresponsabilidade. Ao longo das duas décadas de privatização, as empresas que assumiram a gestão dos serviços de água e esgoto implantaram os serviços de esgoto somente em 12,43% da cidade, deixando quase 1.900.000 pessoas sem este serviço essencial. Importa lembrar que tal atuação tem afetado negativamente não somente a saúde da população, mas também a sustentabilidade ambiental, na medida em que a quase totalidade dos esgotos urbanos é lançada nos igarapés e rios locais.

O Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) também assinala elevadas perdas na distribuição da água, mostrando que 74,62% da água potável são desperdiçados até chegar às residências dos consumidores (SNIS/2018). Trata-se de um problema que jamais foi resolvido, embora todas as concessionárias tenham constatado e projetado sua solução. A eficiência tão característica da iniciativa privada não equacionou a demanda, uma vez que implicaria elevados gastos para a empresa. Além disso, tal desperdício não comove a administração privada, pois a região amazônica é portadora de um gigantesco reservatório hídrico, tido como inexgotável pela empresa.

⁵ Editor. Ministério Público vai investigar venda da Manaus Ambiental para a Aegea. Portal A Crítica. 20 de junho de 2018. Disponível em: <<https://www.acritica.com/channels/manaus/news/ministerio-publico-vai-investigar-venda-da-manaus-ambiental-para-aegea>>. Acesso em 16/9/2020.

A fiscalização dos serviços é realizada pela Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Município de Manaus (Ageman), vinculada ao Gabinete do Prefeito (Lei nº 2.265/2017). A Ageman tem como competência regular a prestação de todos os serviços municipais delegados a terceiros. A sua estrutura organizacional é composta por: órgão colegiado, órgãos de assistência e assessoramento, órgãos de apoio à gestão e órgãos de atividades finalísticas. Outra atribuição da agência é representar o poder concedente em eventos oficiais, colocando em risco sua autonomia, pois esta atribuição inviabiliza a neutralidade necessária para fiscalizar a atuação do poder concedente na sua relação com a concessionária.

As receitas da Ageman provêm, sobretudo, do percentual incidente sobre o faturamento mensal das concessionárias ou permissionárias, decorrente da receita dos serviços públicos delegados, do valor de multas, de indenizações estabelecidas nos contratos de concessão e termos de permissão, de transferências de dotações orçamentárias e créditos adicionais que lhe forem consignadas no orçamento anual da Prefeitura. Visitas locais tornam possível concluir que a Ageman possui uma infraestrutura incipiente, impossibilitando-a de realizar uma regulação autônoma e eficiente.

A política de saneamento básico adotada em Manaus sugere que a privatização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário é incompatível com o direito humano à água e ao saneamento, reconhecido pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 2010. Na capital amazonense, é possível constatar que a iniciativa privada prioriza a geração de lucros em detrimento do bem-estar da comunidade. Esta assertiva é ratificada por Riva (2016), quando ela averigua que a política de precificação e valorização econômica da água não tem obtido resultados positivos, especialmente porque, ao invés de conservar o recurso, aqueles que podem pagar os altos preços cobrados pelos serviços continuam a desperdiçá-lo, ao mesmo tempo em que os mais necessitados enfrentam entraves econômicos ainda maiores para o acesso à água.⁶

⁶ RIVA, Gabriela R. Saad. *Água, um direito humano*. São Paulo: Paulinas, 2016.

A questão tarifária

O sistema tarifário dos serviços de água e esgoto em Manaus obedece a uma estrutura composta por cinco blocos diferenciados, em que os valores cobrados variam de acordo com a modalidade de consumidores, conforme *Figura 1*.

Figura 1: Estrutura Tarifária do sistema de água e esgoto de Manaus

Classes de Consumo	Faixas de Consumo	Tarifa (R\$/m³)
Residencial Social	0 a 15 m³	1,917
	16 a 20 m³	7,431
	21 a 30 m³	11,344
	31 a 40 m³	15,453
	41 a 60 m³	17,829
	> 60 m³	20,329
Residencial	0 a 10m³	3,834
	11 a 20m³	7,431
	21 a 30m³	11,344
	31 a 40 m³	15,453
	41 a 60 m³	17,829
	> 60m³	20,329
Industrial	0 a 40m³	17,746
	>40m³	24,337
Público	0 a 12m³	17,746
	>12m³	24,337
Comercial	0 a 12m³	13,601
	>12m³	18,940

Fonte: Ageman (Julho/2019)

A estrutura tarifária da empresa é composta por diferentes modalidades de consumidores: residencial social, residencial, industrial, público e comercial. Em Manaus, a modalidade residencial fornece a maioria da base de clientes da empresa de água e esgoto (95,35%) e os outros consumidores representam a minoria (4,65%). No que diz respeito à incidência no faturamento da empresa, as residências aportam uma colaboração muito superior (90,93%) àquela realizada pelos demais (9,07%). Isso indica que os clientes com maior capacidade de pagamento, como as indústrias do Distrito Industrial, colaboram menos do que os clientes residenciais, que possuem menor capacidade financeira. Estes dados possibilitam afirmar que, em Manaus, o maior peso da responsabilidade pela manutenção do sistema público de água e esgoto recai sobre os pagadores mais pobres.⁷

⁷ Fonte: Concessionária Manaus Ambiental (abril de 2016).

O contrato de concessão permite à empresa reajustar as tarifas anualmente, visando restabelecer o equilíbrio financeiro da concessão, mas tais aumentos devem ser ratificados pelo poder concedente. Segundo o SNIS 2018, Manaus cobra uma média tarifária equivalente a 5,29 R\$/m³, praticando a segunda tarifa mais cara da região amazônica. A primeira é cobrada na cidade de Palmas/TO (5,61 R\$/m³), cujos serviços são realizados pela BRK Ambiental, concessionária privada controlada pelo grupo canadense Brookfield. Isso confirma a tese de que as empresas privadas cobram as tarifas de água e esgotos mais caras da Amazônia.

Apesar de constar no Primeiro Termo Aditivo ao Contrato de Concessão, firmado em 10 de janeiro de 2007, a prefeitura de Manaus exigiu a implantação da Tarifa Social dos serviços de água e esgoto somente a partir do dia 3 de abril de 2014 (Decreto nº 2.748). O benefício da Tarifa Social recai sobre a primeira faixa de consumo, de zero a 15 m³/mês, com um desconto de 50% do valor normal. A partir deste volume é cobrada a tarifa residencial normal, ficando o usuário suspenso do benefício no referido mês. Segundo o decreto, são beneficiários da Tarifa Social os usuários de classe residencial: I – cujo titular da ligação de água, proprietário, possuidor legítimo ou inquilino esteja inscrito no Programa Bolsa Família do Governo Federal; e II – que possuam ligação de água hidrometrada, sem violação, alteração ou fraude.

Atualmente, a empresa gestora dos serviços de água e esgoto beneficia com a Tarifa Social 51.114 economias residenciais, contemplando somente 38% do total das famílias que têm direito.⁸ Perde o benefício o usuário inadimplente após três faturas vencidas ou cuja ligação apresentar violação, adulteração ou fraude (art. 5º), mas o inadimplente de faturas anteriores à implementação do benefício não é impedido de obter a Tarifa Social (art. 6º). Além disso, o documento estabeleceu a obrigação de a concessionária implantar o benefício no prazo máximo de trinta dias, a contar da publicação do decreto (art. 7º).

⁸ Fonte: Ageman (julho/2020).

A Tarifa Social em Manaus

Ao modo de boa parte dos municípios brasileiros, a cidade de Manaus adotou o critério da inserção no Programa Bolsa Família para a concessão da Tarifa Social. O público elegível para receber o benefício se limita às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza contempladas pelo PBF, ficando de fora aqueles que não são alcançados por nenhum programa social, como a população de rua, que totaliza cerca de duas mil pessoas em Manaus (Ipea, 2015). Caso a inserção no CadÚnico fosse o critério para receber a Tarifa Social, o contingente de beneficiados seria ampliado para 264.499 famílias, mas a racionalidade empresarial – ânsia pelo lucro – não permite tal mudança, nem existe vontade política que preconize tal ampliação por parte dos poderes públicos.

É possível perceber uma forte morosidade na implantação da Tarifa Social na capital amazonense, uma vez que foi projetada em janeiro de 2007, mas instituída somente em abril de 2014. Tal medida foi firmada em meio a intensas críticas aos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, em um momento em que o grupo Suez transferia a concessão dos serviços para o grupo Solvi. Este, por sua vez, se retirou da gestão dos serviços em 2012, sem implantar a Tarifa Social, portanto, descumprindo o acordo firmado.

A Tarifa Social foi implantada por força de decreto municipal em 2014, quando a gestão dos serviços já era realizada pelo grupo Águas do Brasil. No entanto, um ano após a sua criação, o benefício ainda não tinha sido efetivado, sendo necessária a intervenção da Câmara Municipal dos Vereadores, que obrigou a concessionária a divulgar a iniciativa nos seus próprios canais de comunicação (Lei nº 2.001/2015).

Atualmente, sete anos depois do decreto municipal, a implantação da Tarifa Social alcança somente 38% das unidades familiares contempladas pelo PBF. Tal morosidade constitui a violação de um direito humano, com especial gravidade por se tratar do acesso a um bem essencial à saúde e à vida. O contexto de pandemia tem agravado esta situação, uma vez que o combate ao novo coronavírus não pode ter sucesso sem as condições mínimas de higiene, que inclui o acesso à água.

As crises sanitária e econômica vividas atualmente no Brasil reforçam a necessidade da implantação da Tarifa Social e a ampliação do grupo dos elegíveis diante do colapso do emprego e da renda (IBGE/2020). Esta situação tem provocado a redução do poder de compra de milhares de famílias, tornando imprescindível para elas serem favorecidas por aquele subsídio para que possam aliviar as despesas domésticas e garantir um mínimo de acesso à água potável. Diante das circunstâncias, a morosidade na implantação da Tarifa Social tem agredido o direito humano à água, afetando as populações mais vulneráveis da cidade.

Para que o direito à água e ao saneamento seja implantado adequadamente é necessário considerar as situações das famílias que se encontram em elevado grau de vulnerabilidade socioeconômica, concedendo a isenção do pagamento de um volume mínimo de 50 a 100 litros *per capita* ao dia. De fato, com quase 40% da população auferindo até meio salário mínimo, um contingente expressivo de manauenses não possui condições de pagar a tarifa social sem comprometer outras necessidades essenciais. Vale lembrar que o preço cobrado pela água em Manaus situa-se entre os mais caros da Amazônia, perdendo apenas para Palmas/TO, cujos serviços são realizados pelo grupo privado BRK Ambiental, conforme mencionado.

A cultura da desigualdade que configura estruturalmente a cidade de Manaus também prejudica a implantação da Tarifa Social na capital amazonense. Para que a tarifa seja adequadamente viabilizada é necessário que os consumidores mais ricos se empenhem em tal processo, pagando os subsídios necessários para a sustentabilidade da iniciativa. Convém que as empresas do Distrito Industrial de Manaus aportem de forma mais significativa na manutenção do sistema público de água e esgoto. A prática dos subsídios cruzados tem uma boa tradição na operação dos sistemas de água e esgoto no Brasil. Junto a isso, uma regulação mais rigorosa da parte dos órgãos fiscalizadores pode trazer melhores resultados.

A demora na implantação da Tarifa Social em favor das populações mais vulneráveis parece sugerir que o setor privado opera a partir da perspectiva de que é natural que uma parte da população não tenha acesso à água e ao saneamento. Tal perspectiva, no entanto, fere frontalmente o direito à água e ao saneamento,

reconhecido pela ONU. Diante das dificuldades do setor privado em universalizar tais serviços, compete ao Estado tomar as rédeas da política de saneamento a fim de cumprir a sua obrigação constitucional de garantir esse direito a todos os cidadãos.

Para que a Tarifa Social seja adequadamente implantada, é necessária uma tomada de consciência do conjunto da sociedade sobre a importância do direito à água e ao saneamento como avanço civilizatório rumo a uma sociedade mais democrática e minimamente justa.

Considerações finais

Em última instância, a Tarifa Social não foge à lógica da mercantilização da natureza, segundo a qual a água é dotada de um valor econômico. Por uma questão humanitária, advoga-se que é preciso satisfazer as necessidades mais essenciais dos pobres, desde que o mercado não seja prejudicado. No entanto, a Tarifa Social pode ser visualizada também a partir da ótica dos direitos humanos, que obriga a sociedade a viabilizar um mínimo de água potável para o uso diário de todas as pessoas.

Em Manaus, o critério de acesso à Tarifa Social é a inserção no Programa Bolsa Família. No entanto, a Tarifa Social contempla somente 38% deste contingente, configurando uma grave agressão ao direito humano à água e ao saneamento. A situação é agravada se considerarmos que a população vulnerável abrange um contingente muito superior àquele inscrito no PBF, uma vez que o CadÚnico registra 264.499 famílias manauenses. Estas famílias passam por grandes dificuldades em pagar as tarifas cobradas pela concessionária, colocando em risco a saúde e a própria vida.

Tendo em vista o histórico de precariedade dos serviços de abastecimento e água e esgotamento sanitário, é necessário que haja um forte investimento do Estado, visando universalizar tais serviços. Somente assim é possível vislumbrar um cenário em que o direito à água e ao saneamento alcance todas as pessoas, independentemente de suas condições sociais, étnicas e religiosas. Infelizmente, este histórico de precariedade tem naturalizado o descumprimento do direito humano à água e ao saneamento na capital amazonense, legitimando os serviços mal realizados pelos operadores.

Tendo em vista a essencialidade da água na manutenção do ecossistema e dos seres vivos, é preciso protegê-la da competição mercadológica, que dificulta o seu acesso às pessoas de baixa renda. Convém preconizar a gratuidade de um mínimo de água potável para todos os membros da sociedade, sem deixar de preservar os reservatórios hídricos naturais, como lagos, rios e igarapés. No entanto, enquanto a água for estratégia de produção de lucros, é improvável que toda a população de Manaus tenha acesso garantido a este bem essencial, pois não se cumpre adequadamente nem a lei da Tarifa Social.

Capítulo 10

A Tarifa Social nos serviços de água e esgoto no Rio de Janeiro

Ana Lucia Britto¹

Patrícia Finamore Araujo²

Caracterização da localidade

O município do Rio de Janeiro possui, segundo estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2018, uma população de 6.718.903 habitantes. É a segunda capital mais populosa do país e sede da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, constituída de outros 22 municípios, segundo a Lei Complementar nº 184 de 27 de dezembro de 2018.

A população do município do Rio de Janeiro corresponde a 40% do total do Estado do Rio de Janeiro (ERJ). A área mais populosa da capital é a Zona Norte, com 87 bairros e 42% da população do município. A maior densidade demográfica (10.185 hab./km²) também situa-se na Zona Norte. A Zona Oeste apresenta a segunda maior população e a menor densidade demográfica (2.851 hab./km²), já que sua área territorial é extensa. Nela estão os três bairros mais populosos da cidade: Campo Grande (328.370 hab.), Bangu (244.728 hab.) e Santa Cruz (217.333 hab.). A densidade demográfica do Centro e Zona Sul é de 9.794 hab./km², bem próxima da Zona Norte. O bairro com a maior densidade demográfica da capital é a Rocinha (48.258 hab./km²). O percentual de pobres³ é

¹ Professora associada do Programa de Pós-Graduação em Urbanismo (PROURB) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). E-mail: ana.britto@fau.ufrj.br

² Engenheira Ambiental e Sanitarista, Msc. Saúde Pública, Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da Universidade do Rio de Janeiro. E-mail: patricia.finamore@yahoo.com.br

³ Para o cálculo do percentual de pobres, foi construída uma linha de extrema pobreza regionalizada. Seu valor representa os custos de uma cesta básica alimentar que contemple as necessidades de consumo calórico de um indivíduo em reais de 2015. A linha de pobreza foi definida como o dobro dessa quantia. Para o Estado do Rio de Janeiro, esse valor é, aproximadamente, de R\$ 139 para área urbana, R\$ 126 para área não urbana e R\$ 165 para a metrópole. <https://m.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/RJ/Menu%20Institucional/Nota45.pdf>

menor no Centro e Zona Sul (12,2%), que conta com uma renda domiciliar *per capita* duas vezes maior que a da capital. Por outro lado, a Zona Norte apresenta renda um pouco superior à metade da média da capital e menor Índice de Gini, o que indica uma menor desigualdade em um cenário de renda mais baixa. Na Zona Oeste, a participação dos pobres é a maior da capital, bem como o Índice de Gini, conforme *Tabela 1*.

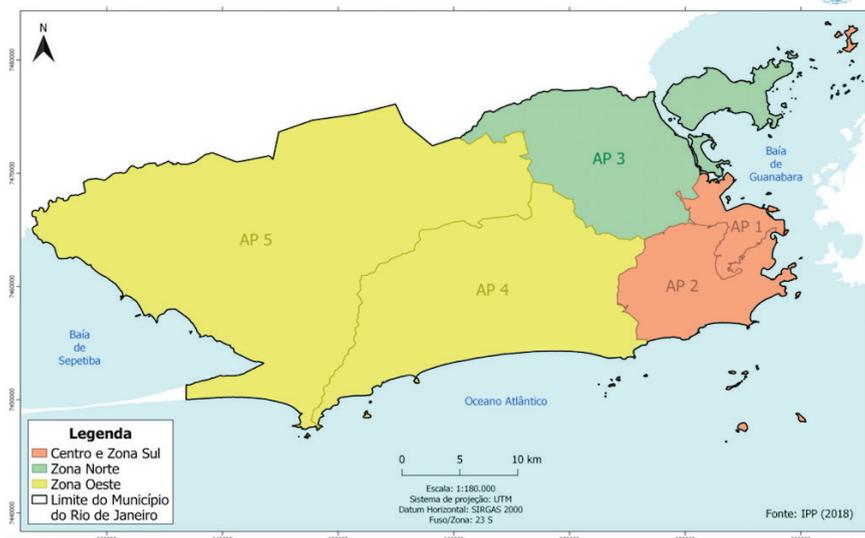
Tabela 1: Percentual de pobres e Índice de Gini no Rio de Janeiro

	% de pobres	Índice de Gini
Rio de Janeiro	20,9	0,639
Centro e Zona Sul	12,2	0,626
Zona Norte	22,7	0,538
Zona Oeste	23,8	0,637

Fonte: Sebrae (2015)

A divisão das Zonas e das Áreas de Planejamento está representada no *Mapa 1*, a seguir.

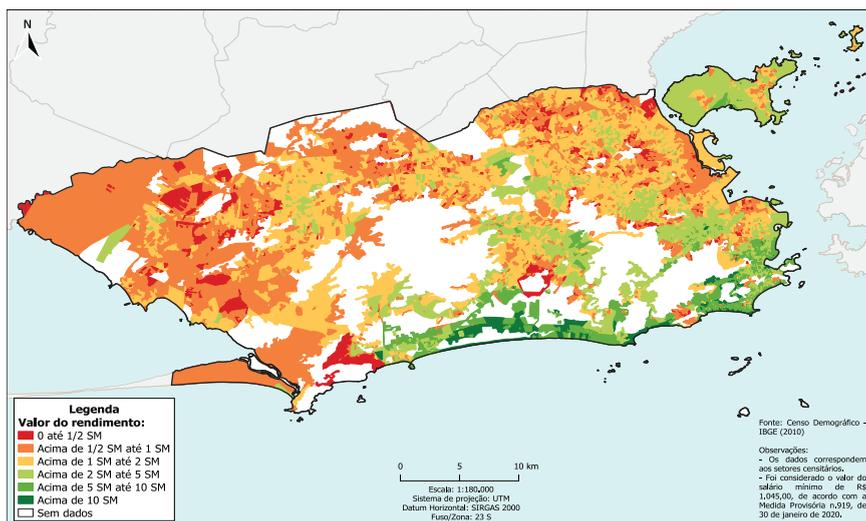
Mapa 1: Zonas e áreas de planejamento no município do Rio de Janeiro



Fonte: IPP (2018)

A distribuição da renda, segundo o censo do IBGE (2010), é apresentada no *Mapa 2*.

Mapa 2: Rendimento nominal médio mensal das pessoas responsáveis por domicílios particulares permanentes no município do Rio de Janeiro



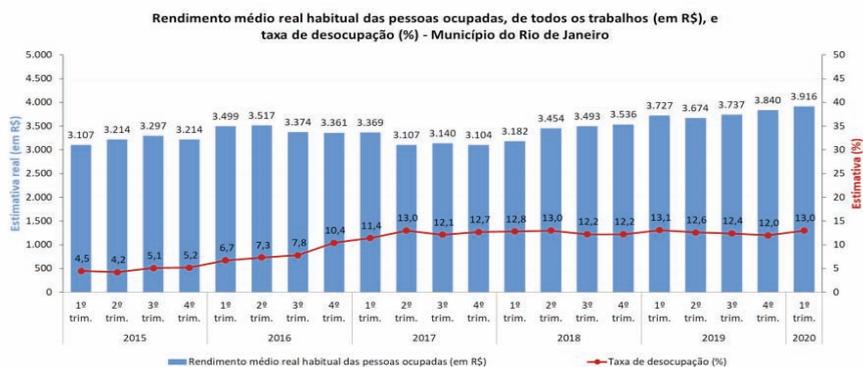
Fonte: Censo IBGE (2010)

Dados do Sebrae baseados na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), de 2012, mostram que os empregos formais no setor de serviços equivalem a 62% do total no município do Rio de Janeiro. Depois desse setor, é no comércio que está grande parte dos empregos formais. No Centro e Zona Sul, 69% dos empregos estão no setor de serviços; na Zona Norte, 56% e na Zona Oeste, 54%. Na Zona Norte e na Oeste, o comércio responde por 26% em cada; no Centro e Zona Sul, por 14%. Analisando os dados de renda da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD Contínua), temos o *Gráfico 1*, a seguir.

Os dados referentes ao primeiro trimestre (de janeiro a março) de 2020 indicam, para o Rio de Janeiro, um rendimento médio total das pessoas de 14 anos ou mais ocupadas igual a R\$ 3.916,00. Observando a série histórica da taxa de desocupação, verifica-se que nesse trimestre havia atingido 13%, muito próxima ao valor mais alto da série. Provavelmente no segundo trimestre (de abril a junho)

de 2020, esse percentual será maior, em função da crise econômica decorrente da Covid-19, sobretudo considerando que a maior parte dos empregos formais está nos setores de comércio e serviço.

Gráfico 1: Rendimento médio real habitual das pessoas ocupadas, de todos os trabalhos (em R\$) e taxa de desocupação (%) – município do Rio de Janeiro



Fonte: PNAD Contínua (IBGE/2020)

Os dados do CECAD, o Sistema de Consulta, Seleção e Extração de Informações do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), de 2020, indicam um aumento no número de famílias inscritas no CadÚnico no Rio de Janeiro.

Tabela 2: Famílias inscritas no CadÚnico no Rio de Janeiro

Situação	Fevereiro/2020	Março/2020	Abril/2020
1. Famílias inscritas no CadÚnico	538.308	544.882	546.883
2. Famílias c/ cadastro atualizado	423.278	422.979	415.868
3. % de famílias atualizadas	78,6%	77,6%	76,0%

Fonte: CECAD (2020)

A Tabela 2 mostra que o número de famílias inscritas no CadÚnico no Rio de Janeiro cresceu 1,6% no período no qual

ocorreu o início da transmissão comunitária da Covid-19 e a promulgação dos decretos com medidas associadas à pandemia, dentre as quais o isolamento social, que trouxe impactos sobre o trabalho e a renda das famílias. Reforça-se a tendência de aumento das condições de vulnerabilidade da população.

Observa-se, ainda, uma redução no número de famílias com o cadastro atualizado, sendo que o cadastro das famílias no CadÚnico precisa ser atualizado a cada 24 meses. Sendo essas famílias de baixa renda e, conseqüentemente, com menores condições – tais como acesso à internet e aos meios de transporte para deslocamento – a realização da atualização cadastral pode ter sido impactada. Vale atentar também que a realização da atualização de modo presencial sofreu os efeitos da medida de “trabalho em casa” adotada na maioria dos postos onde havia disponibilidade para ofertar ao cidadão este procedimento.

A segregação dos dados apurados no Cead aponta que 86,5% das famílias, inscritas em abril de 2020, tinham renda mensal total de até 1 salário mínimo e que 92,2% do total das famílias tinham como forma de abastecimento de água a rede pública de distribuição.

Tabela 3: Forma de abastecimento de água e renda das famílias inscritas no CadÚnico no Rio de Janeiro

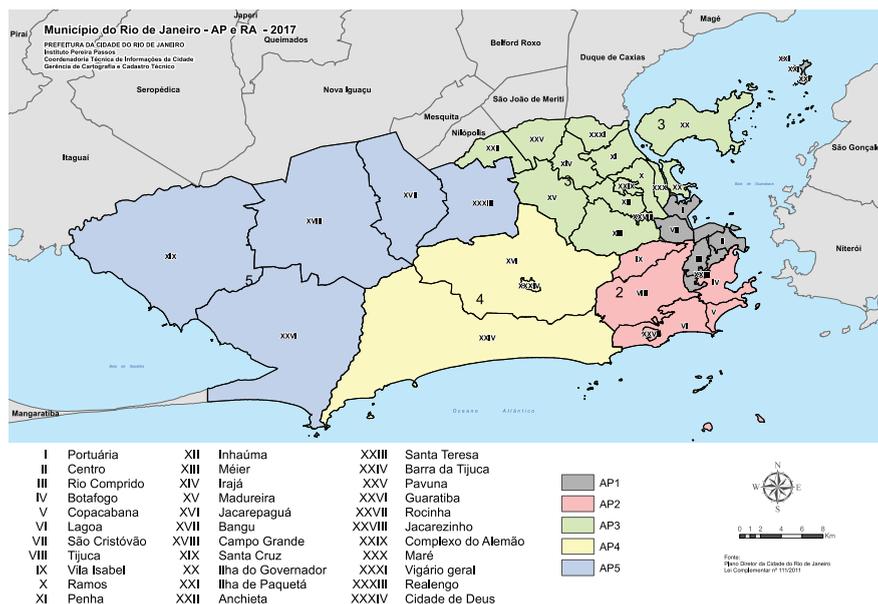
Forma de Abastecimento de Água	Faixa da Renda Total da Família				
	Até 1 SM	1SM – 2SM	2SM – 3SM	> 3SM	TOTAL
Rede Geral de Distribuição	433.894	52.691	12.003	5.813	504.401
Poço ou nascente	2.949	264	56	18	3.287
Cisterna	576	52	8	6	642
Outra forma	7.728	509	80	30	8.347
Sem resposta	28.159	1.725	246	78	30.208
Total	473.306	55.241	12.393	5.945	546.885

Fonte: CECAD (2020)

Um marco da desigualdade e vulnerabilidade social na cidade do Rio de Janeiro é o número de pessoas vivendo em favelas. Segundo dados do Censo do IBGE de 2010, o Rio de Janeiro é a cidade brasileira com o maior percentual da população vivendo em favelas: 22,03%, o que corresponde a quase 1,4 milhão de pessoas e, aproximadamente, 420.000 domicílios. Segundo Ximenes e Jaenisch (2019), as favelas no Rio de Janeiro caracterizam-se por terem a maior densidade demográfica dentre todos os municípios da sua região metropolitana (257 hab./ha) e por possuírem uma alta taxa de verticalização: 24% dos domicílios possuem três pavimentos ou mais, 59% possuem dois pavimentos, restando 17% com apenas um pavimento.

As Áreas de Planejamento estão divididas em Regiões Administrativas (RA), conforme o Mapa 3 a seguir, e existem RAs que são compostas exclusivamente por favelas, como a RA Rocinha e a RA Complexo do Alemão.

Mapa 3: Áreas de planejamento e Regiões Administrativas no município do Rio de Janeiro



Fonte: <http://www.data.rio/datasets/3f105a10dcf7475eae69b2514b9d6262>

A Área de Planejamento 1 (AP1) corresponde aos bairros da área central (incluindo a região portuária) e possui pouco mais de um terço de sua população vivendo em favelas. A Área de Planejamento 2 (AP2) corresponde aos bairros da faixa litorânea da Zona Sul e da região da Tijuca. Suas favelas, em geral, estão localizadas em enclaves dispostos nas encostas dos maciços que circundam a região, como a Rocinha. A Área de Planejamento 3 (AP3) corresponde aos bairros majoritariamente residenciais de classe média da Zona Norte ou do subúrbio, que cresceram e se consolidaram ao longo das linhas de trem que cruzam a região e é onde estão localizados alguns dos maiores complexos de favelas da cidade: Maré, Alemão, Jacarezinho, Manguinhos e Acari. A AP3 concentra quase metade da população moradora em favela do Rio de Janeiro (45%). A Área de Planejamento 4 (AP4) corresponde as regiões da Barra da Tijuca e da Baixada de Jacarepaguá. A Área de Planejamento 5 (AP5) corresponde aos bairros da Zona Oeste da cidade; possui 27% de sua população residindo em favelas (Ximenes e Jaenisch, 2019).

Tabela 4: Favelas por área de planejamento no Rio de Janeiro

Área de Planejamento	População residente em favelas em 2010	% da população residente em favelas da cidade	% em relação à população da AP
AP1	103.296	7.0%	34,7%
AP2	174.149	12.0%	17,3%
AP3	654.755	45.0%	27,3%
AP4	236.834	16.0%	26,0%
AP5	274.739	19.0%	16,1%
Total	1.443.773	100%	22,84%

Fonte: Ximenes e Jaenisch (2019), com base em IPP (2012)

Não existe um levantamento preciso do acesso ao abastecimento de água e esgotamento sanitário nas favelas do Rio de Janeiro. Contudo, observa-se, em diferentes estudos, que muitas favelas do município do Rio de Janeiro sofrem com irregularidade no abastecimento. As causas são múltiplas: (i) os sistemas

construídos por programas de urbanização não acompanharam o crescimento da população, que estabelece novas conexões nos sistemas existentes; (ii) falta de reservatórios, que poderiam regular a pressão nas redes e amortecer as flutuações de vazão nos horários de pico de consumo; (iii) ausência de manutenção dos sistemas pela Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (Cedae). Para lidar com as falhas do sistema público de abastecimento, é recorrente a prática de manobras nas redes e, além disso, os domicílios precisam criar estratégias de reservação (caixas d'água). Contudo, nem todas as casas possuem estrutura física que suporte o peso destes reservatórios.

A maior parte das favelas do Rio de Janeiro apresenta densidade populacional elevada, habitações precárias, mais de uma família coabitando o mesmo imóvel, com apenas uma instalação hidrosanitária, muitas vezes precária e compartilhada por vários moradores. Levantamento recente realizado pela Cedae para projeto de urbanização no âmbito do programa Comunidade Cidade do governo estadual, na favela da Rocinha, indica que 69,3% dos domicílios estão ligados à rede de abastecimento. Desses, apenas 21,5% possuem canalização interna.

Com relação ao esgotamento sanitário, sistemas isolados foram instalados por projetos de urbanização, notadamente o Favela-Bairro, mas não houve manutenção posterior. Uma série de impasses entre a Cedae e a prefeitura do Rio fez com que estações de tratamento de esgoto localizadas em comunidades carentes do Rio deixassem de funcionar. Os equipamentos, como as bombas de elevatórias construídas para levar o esgoto até as estações de tratamento, apresentavam defeitos por falta de manutenção. As Estações de Tratamento de Esgoto (ETEs) não entraram em funcionamento, sendo abandonadas. Em muitas favelas ou em partes de grandes complexos como Alemão e Maré predominam canalizações a céu aberto ou valas, bem como ligações diretas nas redes de águas pluviais, quando existentes.

A prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário

O município do Rio de Janeiro é atendido pela Cedae e pela empresa Zona Oeste Mais Saneamento, esta última prestadora de serviços de coleta e esgotamento sanitário na AP5. Para entender a atuação da Cedae no Rio de Janeiro é necessário recuperar a sua história e a história de criação do município. Até 1975, o município do Rio de Janeiro era estado da Guanabara. Este estado possuía uma companhia pública para abastecimento de água, a Companhia Estadual de Águas da Guanabara (Cedag) e uma companhia para esgotamento sanitário, a Empresa de Saneamento do Estado da Guanabara (Esag). Em 1975, ocorre a fusão dos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, a criação do município do Rio de Janeiro e a estrutura de gestão dos serviços passa por uma grande transformação. Com a fusão dos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara e a criação do novo estado, foi criada a Cedae, empresa pública responsável pela prestação dos serviços de água e esgoto no novo estado. A nova empresa teve origem na incorporação das três antigas empresas: a Cedag, a Esag e a Companhia de Saneamento do Estado do Rio de Janeiro (Sanerj), que atendia o antigo estado do Rio de Janeiro. As três empresas tinham características muito diferentes. Como mostra Marques, a Cedag apresentava melhores condições econômicas e financeiras, contava com um quadro de pessoal bem pago e treinado, que operava a empresa com padrões técnicos conservadores e com grande insulamento. A Sanerj, ao contrário, não apresentava uma situação financeira sólida, sofria grande ingerência política por parte do gabinete do governador, que utilizava a operação dos sistemas do interior como moeda na negociação política com os prefeitos, e não contava com quadro técnico tão bem treinado e capacitado. A Esag apresentava uma situação intermediária, mais próxima da Cedag. O processo de fusão foi realizado sob forte comando da Cedag (Marques, 1999).

Com isso, a Cedae passou a atender ao município do Rio de Janeiro. Os anos se passaram sem que houvesse um instrumento jurídico que regulamentasse a prestação dos serviços no município. Em 28 de fevereiro de 2007, o governador do Estado do Rio de Janeiro, na época, Sérgio Cabral Filho (2007 – 2014), o então prefeito

do município do Rio de Janeiro, Cesar Maia, e o então presidente da Nova Cedae, Wagner Victer, assinaram o Termo de Reconhecimento Recíproco de Direitos e Obrigações (TRRDO)⁴ entre a Prefeitura e o Governo do Estado na área de saneamento básico. Pelo convênio, o Estado repassa para a prefeitura a responsabilidade do esgotamento sanitário na Zona Oeste, na denominada Área de Planejamento 5 (AP5), e de todas as áreas compostas por favelas no município do Rio. A Cedae se manteve responsável pelo abastecimento de água de todo o município e pelo esgotamento sanitário das outras Áreas de Planejamento.

Destaca-se que o modelo de delegação de serviços à Cedae, não regulamentado por nenhum tipo de instrumento legal, perdurou até 2007, quando, então, o TRRDO estabelece que o convênio tem prazo de 50 anos, prorrogáveis automaticamente por mais 50 anos, exceto notificação prévia com 2 anos de antecedência:

“A COMPANHIA permanecerá sendo a prestadora dos serviços de captação, tratamento, adução e distribuição de água potável e coleta, transporte e tratamento adequado dos esgotos sanitários e cobrança pela prestação desses serviços no Município do Rio de Janeiro, pelo prazo de 50 (cinquenta) anos, contados da celebração do presente instrumento, prorrogáveis por outros 50 (cinquenta) anos, independentemente de notificação prévia, com exceção apenas da coleta, transporte e tratamento adequado dos esgotos sanitários e cobrança pela prestação desses serviços na Área de Planejamento 5 (AP5) e nas Áreas Faveladas, definidas nos ANEXOS I e II, deste instrumento.”

Segundo define o termo, as Áreas Faveladas são as “áreas de ocupações irregulares, de uso predominantemente habitacional, caracterizadas por ocupação irregular de terra por população de baixa renda, normalmente dotadas de infraestrutura urbana e serviços públicos precários, vias estreitas e de alinhamentos irregulares, lotes de formas e tamanhos irregulares e construções não licenciadas pelo poder público”. Vale lembrar que a prefeitura, através da Rio Águas, nunca assumiu efetivamente a manutenção dos sistemas de esgotamento implantados por projetos de urbanização nas favelas.

O acordo, assinado em fevereiro de 2007, um mês após a promulgação da Lei nº 11.445/2007, a Lei do Saneamento Básico,

⁴ <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4517645/4122697/TermodeReconhecimentoReciprocodeDireitoseObrigacoesentreEstadoeMunicípio.pdf>

não obedece às determinações da mesma. Segundo estabelecia a referida lei, a relação entre o município e a concessionária pública estadual deve ser mediada pelos seguintes instrumentos: lei municipal, autorizando a celebração do convênio de cooperação do município com o estado; convênio de cooperação entre município e estado, prevendo a forma de gestão associada dos serviços e o apoio ao planejamento regional e aos municípios; contrato de programa entre município e companhia estadual. O contrato de programa e o convênio de cooperação são, portanto, os dois novos instrumentos que deveriam regular a relação entre os municípios, estados e as companhias estaduais prestadoras dos serviços. Porém, no caso do município do Rio de Janeiro, esses instrumentos não chegaram a ser formulados. Também não foi instituído o órgão que regula a relação de prestação de serviço entre a Cedae e o município do Rio, nem elaborado o Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) que daria validade ao contrato. O PMSB para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário do Rio de Janeiro foi aprovado pelo Decreto n.º 34.290, de 15 de agosto de 2011.

Em junho de 2011, depois de quatro anos sob a responsabilidade da prefeitura, foi feito um novo acordo entre governo do estado e prefeitura, determinando que a manutenção das redes de esgoto de favelas cariocas voltaria para a Cedae nas comunidades que contassem com Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs).

A participação privada foi instalada na AP5 através de concessão onerosa realizada em 2011. Esta forma de concessão foi escolhida porque a possibilidade de oferta da menor tarifa não era viável, pois as tarifas estavam pré-estabelecidas – deveriam ser as mesmas da Cedae no resto do município. O consórcio vencedor do edital, Foz Águas 5, agrega os dois maiores grupos privados atuando no setor no Brasil: Águas do Brasil e Foz do Brasil (grupo Odebrecht). A outorga era de R\$ 78 milhões e o consórcio vencedor ofereceu R\$ 84,2 milhões, uma diferença de 8%. Para regular o contrato, o município designou a Rio-Águas, órgão público que não foi, inicialmente, estruturado para assumir essa função. Os controladores atuais da empresa são a gestora de fundos canadense Brookfield, que comprou a parte da Odebrecht Ambiental, o Fundo de Investimento do FGTS (FI-FGTS) e o Grupo Águas do Brasil. A empresa ganhou uma nova denominação, Zona Oeste Mais Saneamento. O contrato é de 30 anos.

A regulação da Cedae foi instituída em 2015. Foi estabelecido o Decreto Estadual nº 43.982, de 11 de dezembro de 2012, que determina a regulação da Cedae pela Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro (Agenera). Uma das medidas previstas para o cumprimento do referido decreto foi a assinatura de um convênio firmado entre a Agenera, a Cedae e o governo do estado, através das Secretarias de Estado da Casa Civil e do Ambiente, em 20 de dezembro de 2012. Desde então, grupos de trabalho externos e internos foram criados para que a transição ocorresse. Em agosto de 2015, foi estabelecido o Decreto nº 45.344 que formaliza as condições gerais para a regulação e fiscalização das atividades da Cedae pela Agenera. Há controvérsias sobre a validade desse decreto, pois a entidade reguladora não é definida pelo titular.

A Cedae atende com abastecimento de água 97,41% da população do município e com esgoto, 65,08%, segundo dados do SNIS (2018). A Zona Oeste Mais Saneamento atende com esgotamento sanitário cerca de 75% da população da área de concessão, o que corresponde a 20,06% da população do município.

Tabela 5: Dados e indicadores operacionais da Cedae

Parâmetro	Valor	Parâmetro	Valor
Nº de Ligações – Água	1.147.027	Nº de empregados:	2.754
Nº de Ligações – Esgoto	630.521	Empregados/1.000 ligações	2,4*
Nº de Economias – Água	2.450.920	% das Economias de Água	
Nº de Economias – Esgoto	1.424.318	– Residencial	87%
Extensão (km) de Rede – Água	10.736,86	– Comercial e serviços	
Extensão (km) de Rede – Esgoto	4.569,57	– Industrial	
Vol. Distribuído (10 ³ m ³) – Água	777.585	– Poderes públicos	
Vol. Esgoto Tratado (10 ³ m ³)	311.435		

*NOTA: Foram consideradas apenas as ligações de água.

Fonte: BRASIL (2018)

**Tabela 6: Dados e indicadores operacionais da Zona Oeste
Mais Saneamento**

Parâmetro	Valor	Parâmetro	Valor
Nº de Ligações - Esgoto	315.924	% das Economias:	
Nº de Economias - Água	-	- Residencial	95%
Nº de Economias - Esgoto	444.731	- Comercial e serviços	
Extensão (km) de Rede - Esgoto	1.986,00	- Industrial	
Vol. Esgoto Tratado (10 ³ m ³)	21.900,09	- Poderes públicos	
Nº de empregados	573		
Empregados/1.000 ligações	1,82		

Fonte: BRASIL (2018)

Tarifação

Os usuários dos serviços são classificados nas seguintes categorias: domiciliar, comercial, industrial e pública. A Cedae cobra uma tarifa mínima nas categorias residencial e pública, referente a 500 litros de água diários, mesmo que o imóvel esteja desocupado. Para o comércio e a indústria, são considerados 666 litros/dia. A companhia também adota tarifas progressivas, segundo faixas de consumo. Além disso, a Cedae tem na sua política de cobrança tarifária a tarifa diferenciada A e B, de acordo com a localidade, criada pelo Decreto nº 23.676, de 4 de novembro de 1997. No município do Rio de Janeiro, os bairros correspondentes às áreas A e B estão listados no site da companhia. A lei não justifica a divisão de áreas. Na tarifa A, de valor mais elevado, estão todos os bairros da Zona Sul, área nobre da cidade, e bairros que correspondem a conjunto de favelas, como a Maré e a Rocinha. Na tarifa B estão bairros da AP5, na Zona Oeste, e bairros da Zona Norte. Todavia, bairros adjacentes da Zona Norte como Ramos e Penha são classificados em tarifas diferentes (A e B, respectivamente).

As tabelas a seguir mostram a estrutura tarifária vigente⁵ apenas para o fornecimento de água. Cobra-se pelos serviços de esgoto o mesmo que se cobra para o fornecimento de água.

Tabela 7: Estrutura tarifária vigente da Cedae – conta mínima

TARIFA 1 – ÁREA A				
CATEGORIA	FAIXA	MULTIPLICADOR	TARIFA	VALOR
DOMICILIAR (CONTA MÍNIMA)		1,00	3,97628	59,64
PÚBLICA ESTADUAL	0-15	1,32	5,248689	78,72
	> 15	2,92	11,610736	601,17
TARIFA 1 – ÁREA B				
CATEGORIA	FAIXA	MULTIPLICADOR	TARIFA	VALOR
DOMICILIAR (CONTA MÍNIMA)		1,00	3,487958	52,30
PÚBLICA ESTADUAL	0-15	1,32	4,604103	69,06
	> 15	2,92	10,184835	527,34

NOTA: Os valores das contas se referem aos limites superiores das faixas, sendo considerado o consumo de 60 m³/mês na faixa em aberto da categoria pública.

Fonte: CEDAE (2019)

Tabela 8: Estrutura tarifária vigente da Cedae

TARIFA 2 E 3 – ÁREA A				
CATEGORIA	FAIXA	MULTIPLICADOR	TARIFA	VALOR
DOMICILIAR	0-15	1,00	4,555225	68,32
	16-30	2,20	10,021496	218,63
	31-45	3,00	13,665677	423,60
	46-60	6,00	27,331355	833,56
	> 60	8,00	36,441807	1.197,97
COMERCIAL	0-20	3,40	15,487767	309,74
	21-30	5,99	27,285803	582,59
	> 30	6,40	29,153445	1.165,65
INDUSTRIAL	0-20	5,20	23,687174	473,74
	21-30	5,46	24,871533	722,45
	> 30	6,39	29,107893	1.304,59
PÚBLICA ESTADUAL	0-15	1,32	6,012898	90,18
	> 15	2,92	13,301259	688,72

⁵ PROCESSO E-22/007.322/2019, publicado no DOE-RJ de 30/08/2019.

TARIFA 2 E 3 - ÁREA B				
CATEGORIA	FAIXA	MULTIPLICADOR	TARIFA	VALOR
DOMICILIAR	0-15	1,00	3,995804	59,92
	16-30	2,20	8,790768	191,77
	31-45	3,00	11,987412	371,57
	46-60	6,00	23,974825	731,18
	> 60	8,00	31,966433	1.050,84
COMERCIAL	0-20	3,40	13,585733	271,70
	21-30	5,99	23,934867	511,04
	> 30	6,40	25,573147	1.022,50
INDUSTRIAL	0-30	4,70	18,780279	563,40
	31-130	5,40	21,577343	2.721,10
	> 130	5,70	22,776084	2.948,86
PÚBLICA ESTADUAL	0-15	1,32	5,274462	79,11
	> 15	2,92	11,667747	604,12

NOTA: Os valores das contas se referem aos limites superiores das faixas, sendo considerados os seguintes consumos nas faixas em aberto: (i) 70m³/mês na categoria residencial (A/B); (ii) 50 m³/mês na comercial (A/B); (iii) 50m³/mês (A) e 140 m³/mês (B) na industrial; (iv) 60 m³/mês na pública.

Fonte: CEDAE (2019)

As Tarifas Sociais são regulamentadas pelo Decreto nº 25.438/1999, que dispõe sobre a fixação de cota mínima de água e esgoto para imóveis residenciais em áreas de interesse social e dá outras providências. O decreto estabelece o cálculo do valor da Tarifa Social [6,0 m³ x tarifa B], no parágrafo único do artigo 1º. A leitura do decreto, que é bastante confuso, indica que seriam beneficiários de Tarifa Social os imóveis residenciais situados nas áreas consideradas de interesse social, sendo essas áreas, segundo o decreto, definidas pelo Secretário de Estado de Saneamento e Recursos Hídricos. Não está claro que áreas seriam essas e quais os critérios para defini-las, já que a definição de áreas de especial interesse social são atribuições dos municípios, através dos planos diretores de desenvolvimento urbano, regulamentados por lei. O volume de água consumido para ter direito a Tarifa Social seria de 6 m³/mês para cada unidade residencial, menos da metade do volume mínimo disponibilizado para aqueles que pagam a tarifa convencional, de 15 m³.

O site da companhia menciona o decreto, indicando que podem reivindicar acesso à Tarifa Social comunidades carentes e conjuntos habitacionais destinados a moradores de baixa renda que apresentarem documentação em atendimento ao decreto, sendo que o mesmo não menciona documentação. O site indica, ainda, que o usuário pode obter todas as informações e regras nas agências de atendimento da Cedae.

O site da Cedae traz, contudo, os possíveis beneficiários. Os primeiros seriam moradores de favelas. Para estes, seria necessário apresentar documentação que qualifique o cliente/usuário, como CPF e identidade. Na prática, todas as favelas que tem sistemas instalados pela Cedae tem acesso à Tarifa Social.

Também seriam beneficiários de Tarifa Social os imóveis localizados em conjuntos habitacionais construídos pelo Sistema Financeiro de Habitação (SFH) para população com renda familiar de até 5 salários mínimos. Não está mencionado no site, mas os moradores de conjuntos do Minha Casa Minha Vida, grupo de 1 até 3 salários mínimos, também têm direito à Tarifa Social. Nesses casos (de conjuntos habitacionais), o usuário é o condomínio e não o morador, ou seja, o condomínio é que deve fazer a solicitação. A cobrança é feita por um único hidrômetro com a multiplicação do número de economias, como é feita nos condomínios em geral.

A Cedae também dá acesso à Tarifa Social a habitações populares destinadas às famílias de baixa renda em terrenos cedidos por órgãos públicos federais, estaduais e municipais. O usuário deve apresentar documentos comprobatórios da cessão do terreno, emitido pelo órgão municipal, estadual ou federal.

Finalmente, também tem acesso à Tarifa Social imóveis em áreas de interesse social para residências até 50 m² e comércios de até 30 m², situados em loteamentos irregulares, em área de posse, periferia de favelas e áreas de risco com impossibilidade de vistoria para apuração da área construída. Para reivindicar o benefício, os usuários residentes desses imóveis devem comprovar a posse.

Observa-se, portanto, que a Cedae define a Tarifa Social pela localização/condição da moradia, e não pela situação socioeconômica do usuário, e que o valor do metro cúbico da Tarifa Social é o mesmo da tarifa residencial normal, pois o que varia é o consumo mínimo adotado para a cobrança. Na estrutura tarifária em vigor,

estabelecida em 2019, o valor de conta com Tarifa Social para unidade predial atendida com cobrança de água e sem esgoto é de R\$ 18,45. A cobrança de esgoto é igual à cobrança de água. A companhia parte do pressuposto de que famílias mais pobres sejam menos numerosas ou tenham menor consumo, o que não é necessariamente a realidade. Esse modelo tarifário é muito desfavorável para famílias pobres urbanas, que possuem um número maior de pessoas morando no mesmo domicílio ou que dispõem de certo conforto doméstico, mas, ainda assim, apresentam baixa renda, tendência que vem se consolidando no contexto das grandes cidades brasileiras.

Levantamentos realizados por pesquisa mostram que nas favelas não há corte por inadimplência. Em 2010, foi revelado que o consumo das favelas passou a ser considerado consumo autorizado, com a companhia alegando que a água consumida em favelas e comunidades carentes era uma forma de atendimento social. Esse aspecto foi mencionado no SNIS de 2010 e de 2011. Segundo o SNIS/2011 “o comentário introduzido no Diagnóstico 2010 do SNIS, referente à redução do índice de perdas na distribuição da Cedae/RJ se manteve no atual Diagnóstico de 2011. Tal redução decorreu de alteração na metodologia de avaliação dos volumes e não de ações concretas de redução das perdas. Segundo a companhia, ao contrário de anos anteriores, em 2010 e também em 2011 foram computados os volumes de atendimento social em favelas como consumo autorizado, parte no volume de água consumido (AG010) e parte no volume de água de serviço (AG024). Tal situação fez com que o índice de perdas na distribuição reduzisse de 51,1% em 2009 para 31,2% em 2010 e 31,6% em 2011” (Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2013, p. XXIX). Não há corte de água para moradores de favela. Essa prática acaba mascarando a inadequação do consumo mínimo admitido para as famílias mais pobres contempladas com a Tarifa Social. Para as outras categorias, o corte é realizado a partir do débito de três faturas.

Em resposta ao questionamento do ONDAS de informações sobre Tarifas Sociais, a Cedae enviou, em 5 de junho de 2020, os dados a seguir, com as economias ativas domiciliares (em um prédio com uma única instalação de abastecimento de água e/ou esgoto,

as economias correspondem ao número de apartamentos; nas construções horizontais, cada casa representa uma economia, com uma só ligação) e aquelas contempladas com a Tarifa Social.

Tabela 9: Economias ativas com Tarifa Social

Mês/Ano	Quant. Economias Residenciais Ativas	Quantidade Economias Ativas com Tarifa Social		%
Fevereiro/ 2020	2.346.158	Baixa renda	40.518	1,73
		Conj. Habitacional	158.147	6,74
		Total	198.665	8,47
Março/ 2020	2.347.696	Baixa renda	40.520	1,73
		Conj. Habitacional	159.729	6,80
		Total	200.249	8,53
Abril/ 2020	2.350.297	Baixa renda	40.521	1,73
		Conj. Habitacional	159.729	6,80
		Total	200.250	8,53

Fonte: Cedae (2020)

Dados sobre domicílios em favelas (aglomerados subnormais) do IBGE, pelo Censo de 2010, indicam que existiam 426.479 domicílios em aglomerados subnormais, com uma média de 3,26 moradores por domicílio, perfazendo 1.390.321 habitantes. Destes, 411.152 domicílios (96%) têm acesso à água por rede geral. Não existem informações sobre o número total de economias em favelas.

Entende-se que esses domicílios e usuários estão, em grande parte, fora da categoria de baixa renda, indicada nos dados supracitados fornecidos pela Cedae, já que o número de economias está muito abaixo do número de domicílios em favelas atendidas por rede geral, se considerarmos uma ligação por domicílio, correspondendo a uma economia. Parece irreal que a Cedae só tenha cadastradas 40.000 das economias em favelas, o que representa menos de 10% do total de domicílios situados nestes locais. Contudo, parece que as economias de favelas são contabilizadas como economias residenciais, embora não sejam cobradas (tarifa nenhuma, nem a social). Isto porque o número de economias residenciais é coerente com a população total do município, incluindo as favelas.

Se a Cedae alega que o consumo das favelas é considerado consumo autorizado, então essas 40.000 economias de baixa renda

seriam apenas de moradores que estariam enquadrados nos outros critérios de Tarifa Social, tais como posse de terreno público, área de interesse social etc., à exceção dos conjuntos habitacionais.

Caso a totalidade das moradias em favelas fosse incluída formalmente na Tarifa Social, teríamos um acréscimo de 17,5% de beneficiários, totalizando 26% dos domicílios do município sendo enquadrados no benefício da Tarifa Social ou não arcando com a conta.

Avaliação da Tarifa Social no contexto local, considerando o CadÚnico

A tabela a seguir busca fazer uma análise preliminar de famílias no CadÚnico no Rio de Janeiro e famílias vivendo em condições habitacionais consideradas precárias. Essa análise é preliminar e precisaria ser aperfeiçoada, pois os dados do Censo do IBGE sobre domicílios em aglomerados subnormais estão defasados, devendo o número atual ser superior ao indicado.

Tabela 10: Famílias cadastradas no CadÚnico e residentes de habitações precárias

Famílias no CadÚnico atendidas por rede geral	Domicílios em favelas atendidos por rede geral	Economias de baixa renda atendidas com Tarifa Social	Economias em conjuntos habitacionais atendidos com Tarifa Social
504.401	411.152	40.521	159.729

Fonte: CadÚnico e IBGE (2010)

Os dados acima revelam que, mesmo de maneira distorcida, a política de atendimento da população de baixa renda da Cedae, incluindo a política de fornecimento de água para as favelas que dispõem de rede, é bastante inclusiva em termos sociais. A companhia vem apresentando lucro, portanto, a política de atender parte significativa dos domicílios em favelas, incluindo esses domicílios na Tarifa Social, não parece comprometer a receita.

Todavia, os serviços na maior parte das favelas não são contínuos. A intermitência é bastante elevada e não há controle sobre as perdas físicas (vazamentos). A informalidade/ilegalidade das ocupações faz com que os moradores não se entendam como detentores de direitos, dentre eles o de serem atendidos por serviços públicos regulares.

Assim, a rotina do abastecimento acaba ficando a cargo de moradores designados para este fim, nem sempre treinados pela companhia.

Durante a pandemia de Covid-19, diante das medidas necessárias de isolamento social e de distanciamento mínimo, a Cedae, cumprindo os decretos do estado do Rio de Janeiro, permitiu o parcelamento de débitos diretamente no endereço eletrônico da empresa, com isenção total de multas; prorrogou o vencimento das contas por 60 dias, dos meses de março a junho de 2020; suspendeu o corte do abastecimento e da negativação de débitos dos seus clientes; e intensificou o treinamento dos leituristas para minimizar os riscos do atendimento presencial tanto do funcionário quanto da população. Contudo, foram identificadas pelo Ministério Público Estadual e a Defensoria Pública do Rio de Janeiro diversas favelas com problemas de abastecimento. Os dois órgãos, em agravo de instrumento, demandaram que a Cedae realizasse força-tarefa para abastecer moradores dessas áreas. Outra medida adotada recentemente (Lei nº 8.984, de 20 de agosto de 2020) autorizou ampliar de 6 m³ para 12 m³ o volume mensal de água estimado para unidades residenciais de consumidores nas áreas identificadas como de interesse social enquanto durar a pandemia de Covid-19, isto é, durante o estado de calamidade, consoante com o Decreto nº 46.973, de 16 de março de 2020. Contudo, como o consumo das favelas não é medido, essa lei só impacta as residências onde a Tarifa Social está formalizada, que representam 8,5% do total de residências da cidade.

No que diz respeito ao valor da Tarifa Social, considerando somente os serviços de água, ele corresponderia a 1,76% do salário mínimo em 2020. Caso sejam cobrados os dois serviços, água e esgotamento sanitário, o valor seria de 3,58%, acima dos percentuais apontados por organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), que indica que a tarifa de água não deve ultrapassar 3% da renda da família. No caso das famílias inscritas no CadÚnico, 86,54% tem renda até 1 salário mínimo. A Tarifa Social da Cedae pode ser, portanto, considerada elevada. Caso venha a ser efetivamente cobrada dos moradores de favelas e dos inscritos no CadÚnico, fica a questão da capacidade de pagamento da tarifa com esse valor. Como possibilidade de atender de forma mais inclusiva e com tarifas justas os moradores mais vulneráveis, no caso do município do Rio de Janeiro, uma possibilidade seria manter os critérios

espaciais adotados pela Cedae, ampliando para atender também os inscritos no CadÚnico que não se enquadrem nos critérios espaciais e, ainda, rever o valor da tarifa, considerando o critério de acessibilidade financeira.

Todavia, a possibilidade de manter o critério espacial adotado pela Cedae pode ser questionada em função das mudanças na Lei nº 11.445/2007, introduzidas pela Lei nº 14.026/2020. O artigo 29 da Lei 11.445/2007, que trata da sustentabilidade econômico-financeira e dos subsídios em seu parágrafo 2º previa 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”. A redação desse parágrafo foi modificada pela Lei nº 14.026/2020. A nova versão do parágrafo 2º estabelece que “poderão ser adotados subsídios tarifários e não tarifários para os usuários que não tenham capacidade de pagamento suficiente para cobrir o custo integral dos serviços”. A palavra “localidade”, que poderia sustentar o critério espacial que beneficia áreas de baixa renda, foi suprimida.

Referências

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento – SNS. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: 24º** Diagnostico dos Serviços de Água e Esgotos – 2018. Brasília: SNS/MDR, 2019.

Companhia Estadual de Água e Esgoto do Rio de Janeiro (CEDAE), 2019. Disponível em: <https://www.cedae.com.br/tarifas>. Acesso em: 08/01/2021.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2010. **Censo Demográfico do Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

IBGE Cidades@, 2020. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/rio-de-janeiro/panorama>. Acesso em: 08/01/2021.

IBGE, 2020. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 08/01/2021.

MARQUES, E. C. “Estado e empreiteiras na comunidade de políticas urbanas no Rio de Janeiro”. In: Dados Revista de Ciências Sociais, Vol. 42 (2). 1999.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 25.438, de 21 de julho de 1999**. Dispõe sobre fixação de cota mínima de água para imóveis residenciais situados em áreas

de interesse social e dá outras providências. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/decest.nsf/ca382ee09e6ab7f803256a11007e6769/dd8cd6cb8fd708e003256a4e006c664f?OpenDocument>. Acesso em: 08/01/2021.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 46.973, de 16 de março de 2020**. Reconhece a situação de emergência na saúde pública do estado do Rio de Janeiro em razão do contágio e adota medidas enfrentamento da propagação decorrente do novo coronavírus (Covid-19); e dá outras providências. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTAyMjI%2C>. Acesso em: 08/01/2021.

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 8.984, de 21 de agosto de 2020**. Autoriza o poder executivo ampliar para 12 m³ (doze metros cúbicos) o volume mensal de água estimado para unidades residenciais de consumidores nas áreas identificadas como de interesse social, constantes do Decreto nº 25.438, de 21 de julho de 1999, enquanto durar o estado de calamidade em decorrência do coronavírus (Covid-19), consoante o Decreto nº 46.973, de 16 de março de 2020, e reconhecido pela Lei nº 8.794, de 17 de abril de 2020. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTE2MTI%2C>. Acesso em: 08/01/2021.

Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), 2015. **Painel regional: Rio de Janeiro e bairros** / Observatório Sebrae/RJ. Rio de Janeiro, SEBRAE/RJ, 2015.

Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: **Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos** – 2011. – Brasília: MCIDADES. SNSA, 2013.

XIMENES, L. A. e JAENISCH, S. T. **As favelas do Rio de Janeiro e suas camadas de urbanização**. Vinte anos de políticas de intervenção sobre espaços populares da cidade. Anais do XVIII ENANPUR 2019. Disponível em <http://anpur.org.br/xviiienganpur/anais>

Capítulo 11

A Tarifa Social nos serviços de água e esgotos na cidade do Salvador/BA

Abelardo de Oliveira Filho¹
Luiz Geovane Andrade Santana²

Introdução

Existe uma relação direta comprovada cientificamente por diversos estudos entre a saúde e o saneamento básico. Neste momento de pandemia evidenciada pela crise do novo coronavírus, apesar de não existir uma evidência científica de que a transmissão ocorra pela água ou pelo esgoto, sabe-se que, de forma indireta, o saneamento básico é de grande importância. Está comprovado que lavar bem as mãos com água e sabão é uma das principais medidas de prevenção contra a Covid-19. Para tanto, as famílias precisam ter água potável em suas residências, o que, infelizmente, não é uma realidade tão evidente para uma parcela dos cidadãos soteropolitanos.

O estudo a seguir é apresentado por uma solicitação do ONDAS - Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento, que avalia o atendimento das populações de baixa renda, mais notadamente com relação à importância da aplicação da Tarifa Social para esse estrato da sociedade em oito capitais do país: Salvador/BA; São Paulo/SP; Rio de Janeiro/RJ; Belo Horizonte/MG; Brasília/DF; Porto Alegre/RS; Manaus/AM e Campo Grande/MS.

O artigo faz uma abordagem do serviço prestado pela Empresa Baiana de Águas e Saneamento (Embasa), no município de Salvador, com base nos dados comerciais e operacionais obtidos na empresa,

¹ Engenheiro Civil, Ex-Secretário Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades; Ex-Presidente da Embasa. Atualmente é Conselheiro do Conselho de Administração da Embasa e Conselheiro do ONDAS. E-mail: abelardo-oliveira@uol.com.br

² Bacharel em Ciências Contábeis, Diretor do Sindicato dos Trabalhadores em Água, Esgoto e Meio Ambiente no Estado da Bahia (Sindae-BA) e Secretário de Saneamento da Federação Regional dos Urbanitários do Nordeste (Frune). E-mail: luizgeovane@yahoo.com.br

em triangulação com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do CECAD, a ferramenta para consulta, seleção e extração de dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), em 2020. Buscou-se trazer um retrato – o mais próximo da realidade – no que diz respeito às famílias cadastradas no CadÚnico, estratificadas por renda, e a sua relação com o enquadramento tarifário na classe Residencial Social da Embasa.

O CadÚnico, de acordo com a Caixa Econômica Federal, é um conjunto de informações sobre as famílias brasileiras em situação de pobreza e extrema pobreza. Essas informações são utilizadas pelo Governo Federal, pelos estados e pelos municípios para implementação de políticas públicas capazes de promover a melhoria da vida dessas famílias. Para tanto, devem estar inscritas as famílias de baixa renda que ganham até meio salário mínimo por pessoa ou que ganham até três salários mínimos de renda mensal total.

Entende-se que o artigo aqui apresentado é de grande relevância, não só para enfrentarmos a crise do coronavírus, mas para, efetivamente, darmos cada vez mais uma melhor condição de vida e saúde para a sociedade brasileira, em especial as mais carentes e vulneráveis, expostas a grande desigualdade social.

Caracterização da cidade do Salvador

A cidade de Salvador, capital do estado da Bahia, possui população estimada de 2.872.347 habitantes (IBGE/2020), sendo a quarta capital mais populosa do país, e sede da Região Metropolitana de Salvador (RMS), constituída, ainda, de outros 12 municípios.

Em 2018, o salário médio mensal de Salvador era de 3,5 salários mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 29,7%. Na comparação com os 417 municípios do Estado, Salvador ocupa a 5ª posição e a RMS, a 3ª posição. Quando se compara com 5.570 municípios do País, Salvador e RMS ficam, respectivamente, na 70ª e 505ª posição, o que representa índices altos de desemprego. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, Salvador possui 36,8% da população nessas condições, o que o coloca na 414ª posição dentre os 417 municípios do Estado e na 3211ª posição dentre os 5570 municípios brasileiros (IBGE/2020).

De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), as características gerais dos domicílios e dos moradores, analisados pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), em 2017, indica que entre os 5,1 milhões de domicílios do estado da Bahia, 94,4% (4,8 milhões de domicílios) possuíam água canalizada. Em 84,9%, a principal fonte de abastecimento de água era a rede geral de distribuição. Em 5,3% dos domicílios, era poço profundo ou artesiano; em 2%, poço raso, freático ou cacimba; em 2,2%, fonte ou nascente; e em 5,6% havia outra forma de abastecimento.

Entre os domicílios abastecidos pela rede geral, a PNAD Contínua informa que 66,4% dispunham da rede diariamente; 12,6%, com frequência de 4 a 6 vezes por semana e 14,9%, de 1 a 3 vezes. O mesmo documento mostra que, com relação ao ano de 2016, houve ampliação (11,9%) de 71 mil domicílios com distribuição de água da rede geral de 4 a 6 vezes na semana, enquanto que em domicílios com distribuição de água da rede geral de 1 a 3 vezes na semana houve redução (5,3%) de 31 mil domicílios. Nota-se que apesar da redução ocorrida na distribuição de água na frequência de 1 a 3 vezes por semana, houve aumento na distribuição de água na frequência de 4 a 6 vezes na semana, o que pode indicar a possibilidade de uma maior intermitência com o passar dos anos.

A pesquisa mostra que 95,4% dos domicílios do estado possuíam banheiro de uso exclusivo e que em 55,8% (56,3% em 2016) deles, o escoamento do esgoto era feito pela rede geral ou fossa ligada à rede. Em 38,1% (1,9 milhões de domicílios), o esgotamento sanitário era feito por meio de fossa não ligada à rede e em 4% (206 mil domicílios) havia outra forma de esgotamento sanitário (diretamente para o rio, por exemplo). De acordo com IBGE, em 2020, a cidade de Salvador apresentou 92,8% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, o que, considerando a média das capitais brasileiras, é um número relativamente alto.

No que diz respeito à saúde, a taxa de mortalidade infantil média na cidade de Salvador é de 14,56 para 1.000 nascidos vivos. As internações devido a diarreias são de 0,2 para cada 1.000 habitantes. Comparado com todos os 417 municípios do Estado, Salvador está, na 221^a posição, enquanto a RMS, se encontra na 353^a posição. Quando comparado às demais cidades do Brasil, Salvador e RMS,

ocupam, respectivamente, a 2011^a e a 4284^a posições entre os 5570 do País. (IBGE/2020).

Os dados de 2020 apurados junto ao sistema CECAD dão conta de um número de mais de 326.000 famílias inscritas no CadÚnico em Salvador e são apresentados na *Tabela 1*.

Tabela 1: Famílias inscritas no CadÚnico em Salvador

Situação	Fevereiro/ 2020	Abril / 2020	Junho/ 2020
1. Famílias inscritas no CadÚnico	320.995	326.406	326.484
2. Famílias c/ cadastro atualizado	250.449	247.979	239.664
3. % de famílias c/ cadastro atualizado	78%	76%	73%

Fonte: CECAD (2020)

Observa-se da *Tabela 1* que o número de famílias inscritas no CadÚnico em Salvador cresceu 1,71% entre fevereiro e junho de 2020, período no qual ocorreu o início da transmissão comunitária da Covid-19 e a promulgação dos decretos com medidas associadas à pandemia, dentre as quais o distanciamento social, que trouxe impactos sobre o trabalho e a renda das famílias.

Apesar do crescimento na inscrição, observa-se que houve um decréscimo no percentual de famílias com o cadastro atualizado. Ressalva-se que o cadastro das famílias no CadÚnico precisa ser atualizado a cada 24 meses. Sendo essas famílias de baixa renda e, conseqüentemente, com menores condições, tais como acesso à internet e aos meios de transporte para deslocamento, com o estabelecimento do isolamento social pela Covid-19, a realização da atualização cadastral pode ter sido impactada.

O crescimento verificado no número de famílias inscritas no CadÚnico corrobora os dados publicados na PNAD Contínua referentes ao primeiro trimestre de 2020 para todo o Brasil, evidenciando a tendência de aumento da população em situação de vulnerabilidade.

Analisando-se os dados apurados no CECAD em 2020, apresentados na *Tabela 2*, constata-se que pelo menos 92% das famílias inscritas em junho tinham renda mensal total de até um salário mínimo e pelo menos 88% do total das famílias tinham como forma de abastecimento de água a rede pública de distribuição.

Tabela 2: Forma de Abastecimento de água e renda das famílias inscritas no CadÚnico em Salvador

Forma de Abastecimento de Água	Faixa da Renda Total da Família				TOTAL
	Até 1 SM	1SM – 2SM	2SM – 3SM	> 3SM	
Rede Geral de Distribuição	264.523	21.136	3.147	1.153	289.959
Poço ou nascente	602	32	8	2	644
Cisterna	200	5	1	0	206
Outra forma	29.304	987	75	15	30.381
Sem resposta	5.213	147	7	4	5.371
Total	299.842	22.307	3.238	1.174	326.561

Fonte: CECAD (2020)

Caracterização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário

A cidade de Salvador tem os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário prestados pela Embasa desde 1971. A prestação dos serviços é regulada pela Agência Reguladora dos Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário no Estado da Bahia (Agersa).

A administração da Embasa segue o princípio da descentralização geográfica e acontece por meio de 19 Unidades Regionais (URs), sendo: 6 na RMS, destas 4 em Salvador e 13 no interior, além de vários escritórios locais nos municípios do interior.

A Embasa é uma empresa pública de economia mista. O estado da Bahia é o sócio controlador, com 99,7% das ações ordinárias que compõem o capital social da empresa. Em 2019, o lucro líquido foi de R\$ 185,9 milhões.

Em dezembro de 2019, a Embasa atendia 367 municípios com abastecimento de água e 106 municípios com esgotamento sanitário, o que perfaz um atendimento de 10.308.319 e 4.676.916 milhões de pessoas, respectivamente (SNIS/2019). Hoje a Embasa está presente em 368 municípios.

Os dados operacionais disponibilizados pela Embasa em 2020, na *Tabela 3*, mostram uma expressiva atuação no estado da Bahia.

Tabela 3: Dados e indicadores operacionais e da Embasa na Bahia – junho de 2020

Parâmetro	Valor	Parâmetro	Valor
Nº de Ligações Existentes – Água:	3.733.955	Nº de empregados:	4.917
Nº de Ligações Existentes – Esgoto:	1.097.613	Empregados/1.000 ligações	1,31
Nº de Economias Existentes – Água:	4.452.433	% das Economias de Água:	92,6%
Nº de Economias Existentes – Esgoto:	1.581.482	– Residencial:	6,8%
Extensão (km) de Rede – Água:	33.222	Comercial e serviços:	0,001%
Extensão (km) de Rede – Esgoto:	11.170	– Industrial:	0,6%
Vol. Prod. Tratado (10 ³ m ³) – Água:	617.792	Poderes públicos:	100,0%
Vol. Esgoto Tratado (10 ³ m ³):	214.086	TOTAL:	

Fonte: Embasa (2020)

O abastecimento de água em Salvador é realizado por meio de um sistema integrado, que atende a outros dois municípios da RMS, Simões Filho e Lauro de Freitas. A produção de água para consumo humano conta com dois grandes sistemas:

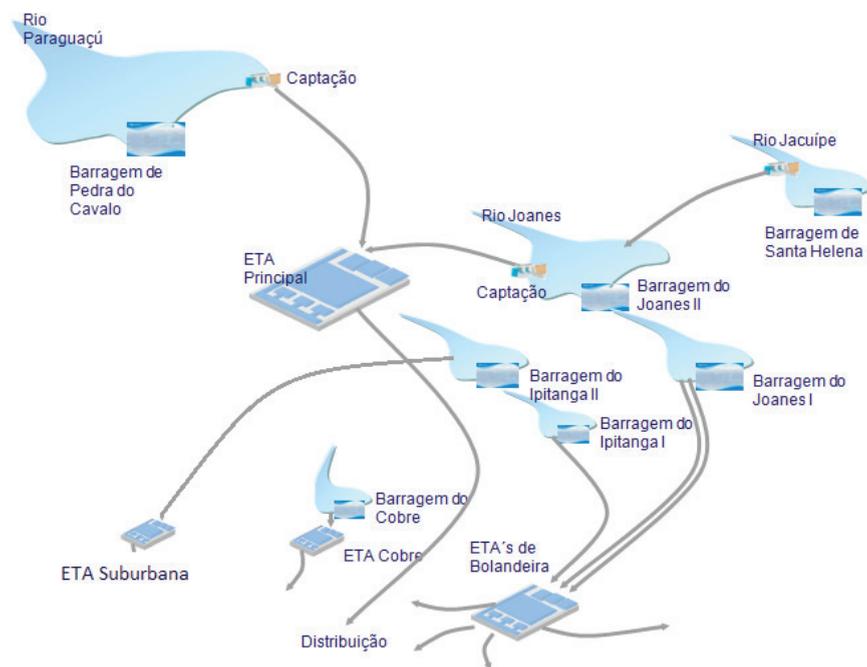
- **Sistema Joanes/Ipitanga**, com quatro reservatórios (Joanes I, Joanes II, Ipitanga I e Ipitanga II) vinculados à bacia dos rios Joanes e Ipitanga, sendo Rio Joanes (3,3 m³/s), e Rio Ipitanga (0,7 m³/s) e,
- **Sistema Pedra do Cavalo**, com um grande reservatório cuja produção (6,6 m³/s) se dá a partir da barragem de Pedra do Cavalo, localizada na Bacia Hidrográfica do Rio Paraguaçu, no município de Cachoeira/Ba.

Além desses dois grandes sistemas, destaca-se também a Barragem de Santa Helena, localizada na Bacia Hidrográfica do Rio Jacuípe, onde está instalado um sistema de reversão para a Barragem do Joanes II. (Joanes II/Santa Helena). Atualmente, o sistema da Barragem do Cobre encontra-se desativado por motivos operacionais.

No que se refere ao Tratamento de Água, a cidade de Salvador apresenta quatro estações de tratamento (ETA): Bolandeira (ETA Vieira de Mello e ETA Teodoro Sampaio), ETA Principal e ETA Suburbana. A ETA Principal é uma das maiores estações de tratamento do Brasil, com capacidade de, aproximadamente, $11\text{m}^3/\text{s}$, tratando as águas da Barragem de Pedra do Cavalo e do Sistema Joanes II/Santa Helena. As Estações da Bolandeira (Vieira de Mello e Teodoro Sampaio), com capacidade de tratamento de $3\text{ m}^3/\text{s}$, recebem e tratam as águas dos Sistemas Joanes/Ipitanga. A ETA Suburbana tem capacidade bem menor que as anteriores, tratando água do Sistema Ipitanga para o Centro Industrial de Aratu e alguns bairros periféricos de Salvador. A ETA do Cobre encontra-se desativada.

A *Figura 1* apresenta um croqui esquemático com o Sistema de Produção e Adução de Água da cidade de Salvador.

Figura 1: Sistema de produção de água de Salvador

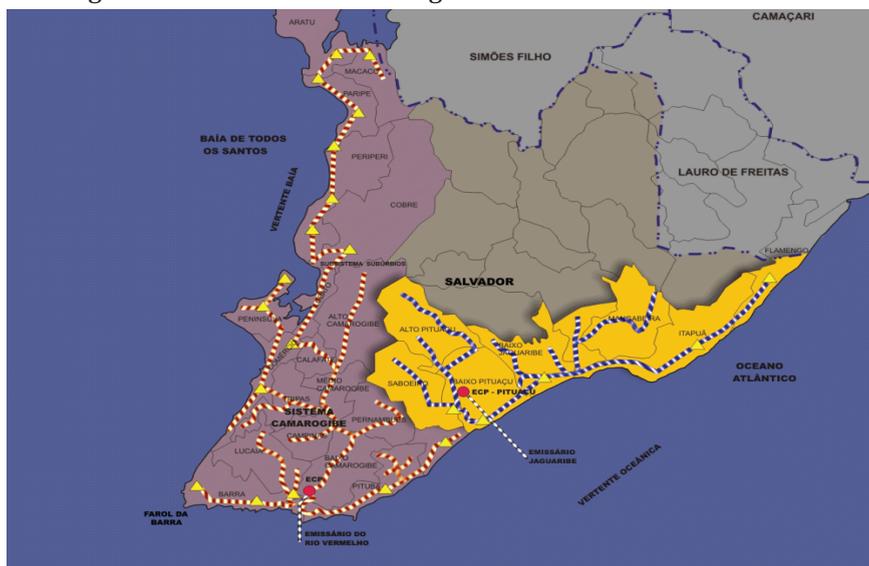


Fonte: Embasa (2010)

do Rio Vermelho e Jaguaribe, com lançamento posterior no Oceano Atlântico. A cidade de Salvador conta atualmente com a cobertura de 82% de coleta de esgoto, sendo que todo esgoto coletado é tratado.

A *Figura 3* representa o macrossistema de esgotamento sanitário. Em traçado vermelho são representadas as bacias direcionadas ao SDO Rio Vermelho e, em azul, ao SDO Jaguaribe.

Figura 3: Macrossistema de esgotamento sanitário de Salvador



Fonte: Embasa (2018)

Tarifação da Embasa em Salvador

Categorias de consumo e critérios de enquadramento à Tarifa Social

Os consumidores da Embasa são classificados segundo a natureza da atividade da unidade usuária, sendo agrupados nas seguintes categorias:

- **Residencial:** unidade usuária utilizada com fins de moradia e uso doméstico da água;
- **Comercial:** unidade usuária dedicada à comercialização de produtos, à prestação de serviços ou desenvolvimento de atividades não contempladas nas outras categorias;

- **Industrial:** unidade usuária destinada ao exercício de atividade industrial, segundo definição do IBGE;
- **Pública:** unidade usuária com exercício de atividade de órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, incluindo também, desde que legalmente identificadas sem fins lucrativos: hospitais, orfanatos, creches e albergues.

Os usuários da categoria Residencial também podem ser classificados como Residencial Social, recebendo o benefício da Tarifa Social com desconto sobre os valores tarifários. A categoria Residencial Social destina-se a abrigar aqueles usuários de baixa capacidade de pagamento (baixa renda), segundo o Manual Comercial da Embasa de 2020, sendo responsabilidade da Embasa a atualização do cadastro de beneficiários da tarifa.

De acordo com o referido manual, tem-se os seguintes critérios para enquadramento:

- Residencial social: imóveis residenciais com características físicas similares ou inferiores a da subcategoria intermediária, comprovadas mediante vistoria, sob a responsabilidade de usuários (residentes) portadores de Número de Inscrição Social (NIS), beneficiários do Programa Bolsa Família do Governo Federal;
- O usuário beneficiário do Bolsa Família será, obrigatoriamente, o titular da matrícula, após o cadastramento na Tarifa Social;
- O enquadramento do imóvel na Tarifa Social deverá ser atualizado anualmente ou em qualquer época, nas seguintes situações: i) exclusão do usuário do Programa Bolsa Família; e ii) sempre que houver mudança nas características do imóvel, tornando o padrão construtivo superior às características exigidas às da subcategoria intermediária;
- No caso de alteração de titularidade, os requisitos do novo usuário deverão ser verificados, inclusive com consulta aos dados cadastrais constantes no CadÚnico;
- Usuário titular de mais de um imóvel não poderá ser enquadrado na Tarifa Social;
- Ligações com mais de uma economia residencial em que todos os responsáveis das unidades usuárias atendam aos

critérios acima serão enquadrados na Tarifa Social mediante solicitação do usuário;

- Nos casos em que não haja totalidade de unidades usuárias residenciais que atendam aos critérios acima, será permitida a classificação na Tarifa Social apenas para aquelas unidades possuidoras dos requisitos, todavia, sem o benefício de redução do saldo devedor, previsto no Programa Estadual da Tarifa Social.

De acordo com a Resolução Agersa nº 004/2019, tem-se a seguinte definição para a categoria Residencial Social:

“Residencial Social: para usuário beneficiário do Programa Bolsa Família que não seja titular de outra unidade usuária da Embasa, cujo imóvel residencial possua características físicas similares ou inferiores às descritas para a categoria residencial intermediária ou usuário beneficiário do Programa Minha Casa Minha Vida, na modalidade MCMV Faixa 01, titular do imóvel e nele residente”.

Tabela Tarifária

Assim como na maioria das empresas prestadoras de serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no país, a cobrança pelos serviços da Embasa se baseia em blocos progressivos de consumo, com valores diferenciados por categoria: residencial, comercial, industrial e público. A Agersa é o órgão responsável pela definição dos valores tarifários da Embasa, sendo que esta mantém acessível em seu sítio na web a tabela com os valores tarifários correntes.

Nas tarifas da Embasa, há a cobrança de um valor fixo para o consumo de até 6 m³ (tarifa mínima), que é cobrado independentemente do consumo. O consumo efetivo de água é tarifado com valores variados, dependendo da faixa do volume consumido. Para consumos maiores de 6 m³, os valores são cobrados progressivamente em função das faixas de consumo (7 - 10 m³; 11 - 15 m³ e assim sucessivamente, conforme definido na Tabela da *Figura 4*). Para as ligações não medidas, o valor cobrado é a tarifa mínima. Para a cobrança dos serviços de esgotamento sanitário, é utilizado o percentual de 80% do volume de água consumido.

A *Figura 4* apresenta a tabela de valores tarifários em vigor na Embasa, a partir de junho de 2019, com validade para todos os

municípios operados no Estado da Bahia. Este ano, a Agersa, por meio da Resolução nº 001/2020, de 14 de abril de 2020, suspendeu o reajuste tarifário da Embasa que seria concedido no mês de junho de 2020, em função da pandemia do coronavírus.

Figura 4: Tabela Tarifária da Embasa (Junho/2020)

TARIFAS MENSAIS PARA SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO - VALORES SEM O ICMS					
VIGÊNCIA A PARTIR DE 12 DE JUNHO DE 2019					
BASE LEGAL: LEI FEDERAL Nº 11.445, DE 05/01/2007; DECRETO Nº 7.217/2010; LEI ESTADUAL Nº 11.172/2008; LEI ESTADUAL Nº 7.307, DE 23/01/1998; DECRETO ESTADUAL Nº 3.060 DE 29/04/94; DECRETO ESTADUAL Nº 7.765, DE 08/03/2006; DECRETO ESTADUAL Nº 11.429, DE 05/02/2009; LEI ESTADUAL 12.692/2012; RESOLUÇÃO AGERSA Nº 002/2017 QUE APROVA O REGULAMENTO DE PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTO SANITÁRIO; RESOLUÇÃO CORESAB Nº 002/2009 e RESOLUÇÃO AGERSA Nº 001/2019					
1. ABASTECIMENTO DE ÁGUA TRATADA/BRUTA					
1.1. LIGAÇÕES MEDIDAS					
Faixas de Consumo	Residencial Social	Residencial Intermediária	Residencial Normal e Veraneio	Filantrópica	
Até 6 m³	R\$ 13,40 pr/mês	R\$ 26,40 pr/mês	R\$ 29,90 pr/mês	R\$ 13,40 pr/mês	
7 - 10 m³	R\$ 0,83 pr/m³	R\$ 1,07 pr/m³	R\$ 1,18 pr/m³	R\$ 0,83 pr/m³	
11 - 15 m³	R\$ 5,91 pr/m³	R\$ 6,78 pr/m³	R\$ 8,37 pr/m³	R\$ 5,91 pr/m³	
16 - 20 m³	R\$ 6,43 pr/m³	R\$ 7,34 pr/m³	R\$ 8,96 pr/m³	R\$ 6,43 pr/m³	
21 - 25 m³	R\$ 9,59 pr/m³	R\$ 9,63 pr/m³	R\$ 10,07 pr/m³	R\$ 9,59 pr/m³	
26 - 30 m³	R\$ 10,69 pr/m³	R\$ 10,73 pr/m³	R\$ 11,23 pr/m³	R\$ 10,69 pr/m³	
31 - 40 m³	R\$ 11,82 pr/m³	R\$ 11,82 pr/m³	R\$ 12,35 pr/m³	R\$ 11,82 pr/m³	
41 - 50 m³	R\$ 13,55 pr/m³	R\$ 13,55 pr/m³	R\$ 13,55 pr/m³	R\$ 13,55 pr/m³	
> 50 m³	R\$ 16,29 pr/m³	R\$ 16,29 pr/m³	R\$ 16,29 pr/m³	R\$ 16,29 pr/m³	
Faixas de Consumo	Comercial	Pequenos Comercios	Derivações Comerciais de Água Bruta	Construção e Industrial	Pública
Até 6 m³	R\$ 86,80 pr/mês	R\$ 37,10 pr/mês	R\$ 14,20 pr/mês	R\$ 86,80 pr/mês	R\$ 86,80 pr/mês
7 - 10 m³	R\$ 3,32 pr/m³	R\$ 1,18 pr/m³	R\$ 1,18 pr/m³	R\$ 3,32 pr/m³	R\$ 3,32 pr/m³
11 - 50 m³	R\$ 19,03 pr/m³	R\$ 19,03 pr/m³	R\$ 1,60 pr/m³	R\$ 19,03 pr/m³	R\$ 19,03 pr/m³
> 50 m³	R\$ 22,45 pr/m³	R\$ 22,45 pr/m³	R\$ 1,75 pr/m³	R\$ 22,45 pr/m³	R\$ 22,45 pr/m³
1.2. LIGAÇÕES NÃO MEDIDAS			1.3. DERIVAÇÕES RURAIS		
Residencial Social		R\$ 13,40 pr/mês	Água Tratada	R\$ 1,85 pr/m³	
Residencial Intermediária		R\$ 26,40 pr/mês	Água Bruta	R\$ 1,75 pr/m³	
Residencial Normal e Veraneio		R\$ 29,90 pr/mês			
Filantrópica		R\$ 13,40 pr/mês			
Comercial e Prestação de Serviços		R\$ 86,80 pr/mês			
Pequenos Comercios		R\$ 37,10 pr/mês			
Construção / Industrial		R\$ 86,80 pr/mês			
Pública		R\$ 86,80 pr/mês			
2. ESGOTAMENTO SANITÁRIO					
2.1. Sistemas Convenções (Capital)		Corresponde a 80% do valor da conta de Abastecimento de Água.			
2.2. Sistemas Convenções (Interior)		Corresponde a 80% do valor da conta de Abastecimento de Água.			
2.3. Sistemas Independentes Operados pela Embasa (Interior)		Corresponde a 45% do valor da conta de Abastecimento de Água.			
2.4. Conjuntos Habitacionais (Capital e Interior), com sistema próprio e operado pela EMBASA.		Corresponde a 45% do valor da conta de Abastecimento de Água.			
2.5. Sistemas Condições (Situções especiais de operações por Quarteis)		Corresponde a 45% do valor da conta de Abastecimento de Água.			
3. CARACTERÍSTICAS DA UNIDADE CONSUMIDORA (ECONOMIA)					
3.1. RESIDENCIAL SOCIAL: Residências cadastradas e enquadradas no Programa Bolsa Família ou usuários titulares, residentes e beneficiários de imóveis do Programa 'Minha Casa Minha Vida' na modalidade MCMV Faixa 01.					
3.2. RESIDENCIAL INTERMEDIÁRIA: Residências com as seguintes características: 3.2.1. Área construída menor ou igual a 60 m²; 3.2.2. Pórtico COELBA menor ou bitúculo; 3.2.3. Dotadas de no máximo 2 (dois) banheiros; 3.2.4. Com até no máximo 8 (oito) pontos de utilização de água; 3.2.5. Inexistência de piscina.					
3.3. RESIDENCIAL NORMAL: Qualquer residência não enquadrada nas Categorias Residencial Intermediária e Residencial Social					
3.4. RESIDENCIAL VERANEIO: Residências localizadas nas cidades balneárias, estações termais com utilização sazonal.					
3.5. FILANTRÓPICA: Entidades Filantrópicas autorizadas pela Diretoria Executiva, (conforme Norma complementar à RD 263/02).					
3.6. COMERCIAL E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS: Estabelecimentos Comerciais e congêneres, cinemas, hotéis, hospitais, escolas, estabelecimentos prestadores de serviços (indústria e comércio varejista) e outros prestadores de serviços.					
3.7. PEQUENOS COMÉRCIOS: Pequenos Estabelecimentos Comerciais, não localizados em Shopping Centers ou galerias, que possuam no máximo 1 (um) ponto de água e não utilizem água como atividade final (Farmácias, Supermercados, Amarelinhos, Barbearias, Pequenos Armazéns).					
3.8. CONSTRUÇÃO: Construções de prédios ou conjuntos habitacionais com 05 (cinco) ou mais unidades. OBSERVAÇÃO: Para as construções de imóveis com até 04 (quatro) unidades consumidoras futuradas, a Tarifa será aplicada como se os Prédios ou Conjuntos já estivessem concluídos.					
3.9. INDUSTRIAL: Indústria em geral.					
3.10. PÚBLICA: Estabelecimentos Públicos não residenciais.					
3.11. DERIVAÇÃO RURAL DE ÁGUA TRATADA: Abastecimento de Água Tratada, para consumo residencial, através de Derivações Rurais.					
3.12. DERIVAÇÃO RURAL DE ÁGUA BRUTA: Abastecimento de Água, para consumo residencial, através de Derivações Rurais.					

Fonte: Agersa (2020)

Avaliação da Tarifa Social da Embasa em Salvador

A Tarifa Social no conjunto dos usuários da Embasa em Salvador

Conforme dados informados pelo Sistema Comercial da Embasa em 2020, as economias existentes classificadas nas categorias Residencial (incluindo Residencial Normal e Residencial Intermediária) e Residencial Social (esta beneficiada pela Tarifa Social) são apresentadas na *Tabela 4*.

Tabela 4: Quantitativo das economias residenciais da Embasa em Salvador

Período	Categoria	Economias	
		Água	Esgoto
janeiro/2020	Residencial Social	22.365	20.120
	Residencial	1.032.492	903.525
	Total	1.054.857	923.645
fevereiro/2020	Residencial Social	22.422	20.168
	Residencial	1.033.412	904.732
	Total	1.055.834	924.900
março/2020	Residencial Social	22.478	20.218
	Residencial	1.033.783	905.484
	Total	1.056.261	925.702
abril/2020	Residencial Social	22.516	20.256
	Residencial	1.034.190	906.198
	Total	1.056.706	926.454
maio/2020	Residencial Social	22.555	20.296
	Residencial	1.034.239	906.276
	Total	1.056.794	926.572
junho/2020	Residencial Social	22.659	20.393
	Residencial	1.034.249	906.556
	Total	1.056.908	926.949

Fonte: Embasa (2020)

Observa-se que as economias beneficiadas com a Tarifa Social representam cerca de 2,1% do total de economias residenciais existentes na Embasa. Considerando uma taxa de 10% de economias inativas para Salvador e que todas as economias enquadradas como Tarifa Social continuam ativas, esse percentual cresce para 2,4%.

O número absoluto das economias existentes vem, efetivamente, aumentando ao longo dos meses (2.051 economias no período). Apesar dos efeitos da pandemia da Covid-19, o número absoluto das economias de água beneficiadas com a Tarifa Social permaneceu estável (aumento de apenas 194 novas ligações no período analisado), apesar do aumento de 1,71% no número de famílias inscritas no CadÚnico no mesmo período, conforme apresentado na *Tabela 1*.

Acredita-se que o crescimento do número de economias, mesmo de forma pouco significativa, deveu-se muito em função da isenção das contas com a Tarifa Social promovida pelo estado da Bahia nesse período. Conforme o Projeto de Lei nº 23.812, de 6 de abril de 2020, todas as famílias inscritas na Tarifa Social com consumo menor de 25 m³ não pagaram a conta de água no período de abril a junho de 2020. Essa medida foi eficaz para socorrer a parcela da população mais carente de Salvador e do restante do estado, sendo esta a que mais sofre os efeitos econômicos provocados pela pandemia. Ademais, a Embasa também suspendeu, desde março de 2020, os cortes de fornecimento de água por falta de pagamento para os usuários inscritos na Tarifa Social.

Sabe-se, de acordo com a *Tabela 1*, que a parcela da sociedade soteropolitana que é atendida pelo CadÚnico é bem maior que a quantidade de famílias em Tarifa Social apresentada pela Embasa para Salvador. Assim, é recomendável que a Agersa avalie essas condições e, caso confirmadas, verifique junto à Embasa a classificação de categoria de consumo dos seus usuários, podendo, inclusive, desenvolver campanhas em mídias de comunicação.

Número de beneficiados pela Tarifa Social da Embasa e as famílias inscritas no CadÚnico em Salvador

De acordo com os dados apresentados na *Tabela 2*, em junho de 2020, eram 264.523 famílias em Salvador inscritas no CadÚnico que utilizavam a rede geral de distribuição, isto é, o sistema público de abastecimento operado pela Embasa.

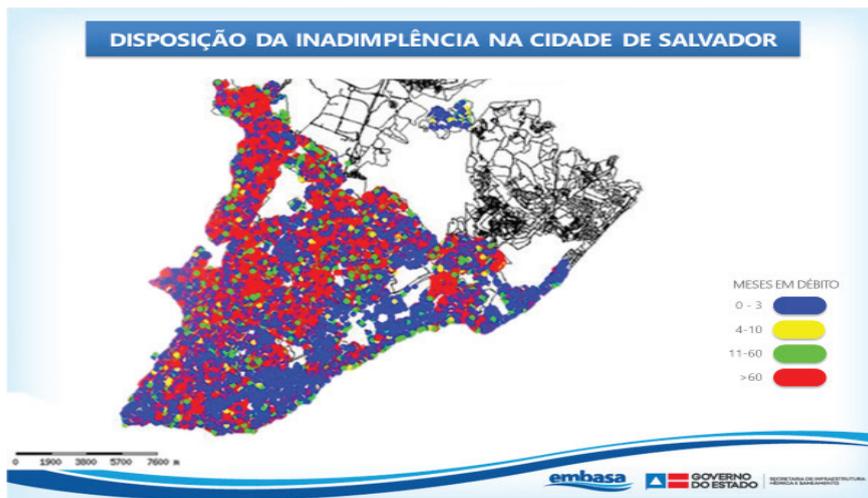
Considerando-se o mesmo mês de junho de 2020, o número de famílias beneficiadas pela Tarifa Social corresponde a apenas 6,9% das famílias elegíveis que estão dentro do CadÚnico. Considerando-se apenas as famílias com cadastro atualizado até junho de 2020, esse percentual cresce para 9,5%. É evidente que, para uma análise mais criteriosa, é necessário verificar todos os critérios de enquadramento na Tarifa Social.

Analisando-se apenas a faixa salarial de até 1 salário-mínimo (ISM), observa-se que 264.523 famílias são atendidas por rede de distribuição de água. Avaliando-se que a cidade de Salvador tem cobertura de 99% no abastecimento de água e que todo o sistema é operado pela Embasa, apenas 22.659 economias são atendidas pela Tarifa Social. Assim, verifica-se que boa parte da população soteropolitana enquadrada nessa faixa de renda (ISM) seria potencial usuária do benefício. É importante observar que parte dessa população não atendida pela Tarifa Social pode estar incluída dentro de situações de ligações clandestinas e até mesmo de fraudes comerciais.

É fundamental levar em consideração que, na atual condição da pandemia da Covid-19, quando as dificuldades financeiras se ampliam, em especial junto às camadas menos favorecidas da população, embora houvesse um apoio do Governo do estado, a discrepância entre a população atendida por CadÚnico e a com direito à Tarifa Social da Embasa na cidade de Salvador é muito grande.

De acordo com a *Figura 5*, pode-se observar que a cidade de Salvador apresenta uma grande inadimplência no que se refere ao pagamento das tarifas de água e esgoto. Destacam-se na figura os pontos em vermelho, que representam, em sua maior parte, as áreas dos subúrbios rodoviário e ferroviário, onde se concentram as maiores faixas de população mais fragilizada e que é suscetível a obter os benefícios sociais.

Figura 5: Disposição da inadimplência na cidade de Salvador – Junho/2020



Fonte: Embasa (2020)

A possibilidade do enquadramento dessa população do CadÚnico na Tarifa Social, com toda certeza, deve levar à redução do percentual de inadimplência na cidade de Salvador e, conseqüentemente, na queda do percentual de fraudes comerciais. Dessa forma, sugere-se que a Agersa e a Embasa apurem os motivos que levam a essa defasagem, assim como a situação das famílias atendidas, buscando esclarecer a causa do baixo enquadramento das famílias à categoria Residencial Social, que deixam de usufruir do direito à Tarifa Social.

Valores de conta da Tarifa Social da Embasa em Salvador

Neste item, pretendemos comparar o valor da conta dos usuários com Tarifa Residencial Normal e Intermediária da Embasa com a Tarifa Social. A *Tabela 5* abaixo faz uma estimativa dos valores de consumo mínimo de conta da Embasa (de até 6 m³) para as diversas tarifas, considerando a Tabela Tarifária da Embasa apresentada na *Figura 4*.

Tabela 5: Estimativa de valor de conta da Embasa

Valor da conta mínima (água + esgoto) (R\$)			
Valores	Normal	Intermediária	Social
Água	29,90	26,40	13,40
Esgoto	23,92	21,12	10,72
Total	53,82	47,52	24,12

Fonte: Embasa (2020)

Os valores apresentados na *Tabela 5* demonstram que a Tarifa Social representa uma redução na conta do usuário de 55,2% e 49,2%, considerando a Tarifa Normal e a Tarifa Intermediária, respectivamente.

Considerando que cada família consuma apenas 6 m³ e uma média estimada de 4 pessoas por família, teríamos um consumo *per capita* de, aproximadamente, 50 L/hab.dia. Este valor é a metade do mínimo recomendável pela Organização Mundial da Saúde (OMS), que é de 100 L/hab.dia. Para obter um consumo *per capita* de 100 L/hab.dia, tem-se que considerar um consumo de 12 m³/mês para uma família de 4 pessoas. Isso significa que o valor da conta mínima passaria a custar R\$ 51,37.

O salário mínimo para 2020 está no valor de R\$ 1.045,00. Caso a tarifa fosse considerada Residencial Normal, o custo de uma conta para o consumo de 12 m³ (considerando a família de 4 pessoas e o consumo de 100 L/hab.dia) seria de R\$ 92,23. Isso representaria 8,8% da renda bruta da família que sobrevive com apenas 1 SM. Se analisarmos a Tarifa Intermediária, essa conta seria de R\$ 79,63 representando 7,6% da renda bruta. Considerando a Tarifa Social para esse mesmo consumo, tem-se um comprometimento da renda bruta de 4,92%. Ressalta-se que 92% das famílias soteropolitanas que estão no CadÚnico representam a faixa de renda de até 1 SM.

Conclusões

O número de famílias beneficiadas pela Tarifa Social da Embasa corresponde a apenas 6,9% das famílias elegíveis que estão dentro do CadÚnico. Considerando-se apenas as famílias com cadastro

atualizado até junho de 2020, esse percentual cresce para 9,5%. Observa-se que existe um número bastante inexpressivo dentre as famílias cadastradas no sistema da Embasa que estão enquadradas na tarifa de consumo Residencial Social para a cidade de Salvador. Sabe-se que existem vários fatores que tem que ser considerados, como as economias inativas que podem estar dentro desse contingente de famílias no CadÚnico e que, efetivamente, não pagam sua conta de água e esgoto. A Tarifa Social pode ser uma oportunidade da Embasa reduzir o percentual de economias inativas e de inadimplência. É necessário que a Embasa, juntamente com o órgão regulador (Agersa), reveja o enquadramento das famílias, pois, muito possivelmente, uma parte delas encontra-se na Tarifa Intermediária/Normal, e, com as novas condições impostas pela pandemia, seja necessário rever as regras de enquadramento hoje em vigor.

Também é fundamental que sejam revistas pela Embasa e Agersa as condições de enquadramento da Tarifa Social em todo o estado da Bahia para o enquadramento das famílias elegíveis. Apesar de analisarmos apenas a capital do estado, entendemos que é muito provável que a situação se repita em outros municípios, com um agravante. Sabemos que as condições de emprego e renda nas cidades do interior ainda são piores do que na capital e Região Metropolitana de Salvador, o que impacta ainda mais na sociedade, que necessita desse bem indispensável para a vida, que é a água potável.

Foi demonstrado que 88% das famílias soteropolitanas utilizam a rede de distribuição de água da Embasa e, portanto, só tem essa forma de abastecimento. Com o advento da pandemia, sabe-se que o índice de desemprego aumentou, o que, seguramente, impactará no pagamento das faturas de água e esgoto e no aumento das economias inativas, e que, certamente, possibilitará um aumento do número de fraudes nas ligações.

Sabemos que o acesso à água potável e ao saneamento básico é um direito humano essencial declarado pela Assembleia Geral da ONU em 2010. É necessário que, nesse momento tão difícil para o mundo, todas as organizações, empresas e instituições, sejam elas públicas ou privadas, se unam em prol daquelas famílias mais carentes e vulneráveis, que precisam de todo o apoio para uma vida digna, e sem se privar de um bem fundamental como a água. A

Tarifa Social é um instrumento que pode ajudar a cumprir esse papel, no que se refere à área de saneamento básico, especialmente, aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Referências

AAGERSA-BA (2019). **Resolução 004/2019**. Agersa. Dispõe sobre a atualização das denominações das categorias de usuários e das respectivas definições Disponível na WEB em [agersa.ba.gov.br. /wp-content/uploads/2019/06/Resolucao_n004de18dejunhode2019_DOE_27jun.pdf](http://agersa.ba.gov.br/wp-content/uploads/2019/06/Resolucao_n004de18dejunhode2019_DOE_27jun.pdf)

CECAD (2020). **Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico**. Disponível na WEB em 24/07/2020 no sítio <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/cecad20/agregado/index4.php>

EMBASA (2020). **Apresentação Diretoria de Operações Metropolitana**, junho, 2020.

EMBASA (2020). **Controle Operacional de Água e Esgoto - COPAE**, julho, 2020.

EMBASA (2020). **Sistema Comercial Informatizado**, julho, 2020.

EMBASA (2020). **Tarifas por categorias de usuários**. Disponível na WEB em <http://old.embasa.ba.gov.br/centralservicos/index.php/tarifas?informacoes=sim>

IBGE (2020). **Cidades@**. Disponível na WEB em 24/07/2020 no sítio <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/salvador/panorama>

IBGE (2020). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua**. Disponível na WEB em 24/07/2020 no sítio <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=o-que-e>

IBGE (2020). **Censo 2010**. Disponível na WEB em 24/07/2020 no sítio <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/salvador/panorama>

Capítulo 12

O desafio da implementação da tarifa social no Brasil- análise dos resultados dos estudos nas oito capitais estudadas

Marcos Helano F. Montenegro¹

Ricardo de Sousa Moretti²

ONDAS defende a realização dos direitos humanos à água e ao saneamento por meio da gestão pública e democrática. Para a parcela da população que tem acesso à rede de abastecimento de água e esgotamento sanitário, a efetivação dos direitos exige o atendimento, entre outros, a critérios de acessibilidade econômica. Para tanto, faz-se necessário identificar a parcela da população que necessita a Tarifa Social através de critérios simples que facilitem o enquadramento dos domicílios e, portanto, o acesso efetivo ao benefício. Tem-se apontado a necessidade de contemplar de forma automática as famílias que estão cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) e também aquelas que estão no Benefício de Prestação Continuada (BPC) e que não estejam cadastradas no CadÚnico. Importante destacar que não se pode simplesmente somar os números de famílias que estão nos dois programas, pois parte delas está incluída nos dois cadastros.

Por outro lado, o valor máximo da tarifa deve contemplar as especificidades regionais e um parâmetro de referência utilizado é o limite de 3% da renda familiar como dispêndio máximo com

¹ Engenheiro Civil e Mestre em Engenharia Urbana, Coordenador-geral do ONDAS, regulador de serviço público. E-mail: mhfmontenegro@gmail.com

² Engenheiro Civil, Mestre e Doutor em Engenharia Urbana, professor titular aposentado da Universidade Federal do ABC, professor colaborador do Programa de Planejamento e Gestão do Território da UFABC. E-mail: ufabc.moretti@gmail.com

os serviços. A motivação deste trabalho é o alcance limitado da Tarifa Social hoje praticada e, em muitos casos, a complexidade do processo de enquadramento no benefício, o que, ao final, resulta em uma pequena parcela da população vulnerável com acesso efetivo à tarifa reduzida. Por isso, o estudo realizado nas oito capitais buscou justamente averiguar como é implementada a Tarifa Social e qual o alcance efetivo deste benefício.

A preocupação com o baixo alcance efetivo das Tarifas Sociais havia sido anteriormente apontado pela Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR), que, em dezembro de 2018, divulgou estudo intitulado “Tarifa Social nas Companhias Estaduais de Saneamento Básico e o Papel da Regulação” (Disponível em <http://abar.org.br/biblioteca/>. Consultado 17 de fevereiro de 2021). No Sumário Executivo deste estudo é incluído entre as conclusões:

“Com base nas estimativas do estudo, havia no Brasil, em 2017, 2.913.337 famílias (ou 9.614.012 pessoas) beneficiadas com TARIFA SOCIAL. Considerando a definição de baixa renda como aqueles cadastrados no CadÚnico do Governo Federal e com renda *per capita* familiar até 0,5 salário mínimo, estima-se que a quantidade de famílias baixa renda com acesso a saneamento não beneficiadas com TARIFA SOCIAL era de 13.145.718 (ou 38.527.351 pessoas), o que representa que 82% das famílias baixa renda não eram beneficiadas (ou 80% das pessoas).”

Evidentemente, as demandas de atendimento dos direitos humanos à água, esgotamento sanitário e higiene não se limitam à Tarifa Social. O recorte aqui realizado apenas ilumina uma dimensão do desafio que hoje se apresenta. Em tempos de pandemia da Covid-19, é fundamental alavancar as políticas públicas voltadas para garantir o fornecimento mínimo de água em qualquer situação e atender a população que não se encontra em sua residência através de iniciativas voltadas para a oferta de banheiros públicos e locais para higiene, tanto para os que se encontram fora de sua residência como aqueles que se encontram em situação de rua.

A análise dos resultados encontrados nas oito cidades investigadas permite identificar quadros bastante distintos na cobrança pelos serviços de água e esgoto: há significativas diferenças no valor das tarifas, na forma de cobrança, na estrutura tarifária e no critério para enquadramento das famílias na Tarifa Social. Em comum, encontra-se, porém, um contingente expressivo de pessoas em situação de reconhecida carência, inscritas no CadÚnico, que não chegam a receber o benefício da Tarifa Social. Em função da forma como são armazenados e apresentados os cadastros dos programas sociais, não foi possível no escopo deste estudo, diferenciar as famílias que estão no BPC e que não estão cadastradas no CadÚnico e, assim, optou-se por comparar o número de famílias atendidas pela Tarifa Social com aquelas que estão no CadÚnico e que são atendidas por rede pública de água. Mesmo sem incluir os potenciais demandantes oriundos do BPC, chega-se a resultados impressionantes, de baixo atendimento da tarifa.

Em coerência com seu papel de Observatório, o estudo conduzido pelos colaboradores do ONDAS foi feito em cidades com diferentes modelos de gestão dos serviços de água e esgotamento sanitário, conforme registrado na *Tabela 1*.

Observam-se significativas diferenças entre as tarifas cobradas, tanto para o serviço residencial, como para a Tarifa Social, como pode ser visto na *Tabela 2*, adiante, que mostra os valores praticados nas sete cidades e no Distrito Federal. Nesse quadro, os valores mais baixos das tarifas são destacados em negrito e os mais altos estão sublinhados. Essas diferenças de tarifas chegam a ser de 220%, no caso das tarifas residenciais, e de 378%, no caso das Tarifas Sociais.

Tabela 1: Prestadores e entidades reguladoras dos serviços de água e esgotamento sanitário nos oito municípios analisados

Cidade	Prestador	Natureza do prestador	Entidade reguladora	Observações
Campo Grande	Águas de Guararoba	Concessionária privada	Agereg	Controlada pela Aegea Saneamento, empresa privada
Belo Horizonte	Copasa	Sociedade de economia mista estadual	Arsae	Capital aberto
Porto Alegre	DMAE	Autarquia municipal	(*)	-
Distrito Federal	Caesb	Sociedade de economia mista distrital	Adasa	Capital fechado
Rio de Janeiro	Cedae (**)	Sociedade de economia mista estadual	Agenersa	Capital aberto
Salvador	Embasa	Sociedade de economia mista estadual	Agersa	Capital fechado
São Paulo	Sabesp	Sociedade de economia mista estadual	Arsesp	Capital aberto
Manaus	Águas de Manaus	Concessionária privada	Ageman	Controlada pela Aegea Saneamento, empresa privada

(*) Tarifas fixadas por decreto municipal com aprovação prévia do Conselho Deliberativo do DMAE.

(**) O esgotamento sanitário é realizado por uma concessionária privada (Zona Oeste Mais Saneamento) em uma das cinco áreas de planejamento da cidade.

Fonte: Relatos dos respectivos municípios (Capítulos 4 a 11).

Todas as tarifas da *Tabela 2* são referentes ao ano de 2020. Algumas delas são oriundas de acordo tarifário celebrado em 2019, que se mantiveram em 2020. No Distrito Federal, as tarifas são de junho de 2020, quando houve significativa redução dos valores das Tarifas Sociais. No Rio de Janeiro, há tarifa diferenciada para os serviços em duas diferentes áreas da cidade e a Tarifa Social se aplica para um volume mensal de até 6 m³ – este volume foi ampliado para

12 m³, em agosto de 2020, em função da Covid-19. Os percentuais de atendimento da Tarifa Social são também referentes a 2020.

Tabela 2: Comparação entre as tarifas dos serviços de água e esgotamento sanitário praticadas nos oito municípios analisados

Cidade	Tarifa residencial 10 m³ (água e esgoto) R\$	Tarifa residencial 15 m³ (água e esgoto) R\$	Tarifa social 10 m³ (água e esgoto) R\$	Tarifa social 15 m³ (água e esgoto) R\$	Percentual da tarifa social com relação à residencial 10/15 m³	Percentual domicílios com tarifa social em relação a inscritos no CadÚnico (*)	Percentual do total de domicílios com tarifa social
Campo Grande	<u>100,49</u>	<u>156,69</u>	<u>45,80</u>	65,80	46/42	8,9	3,4
Belo Horizonte	85,42	149,87	38,98	73,21	48/49	35,5	6,1
Porto Alegre	67,50	101,25	27,00	60,75	40/60	47,3	7,3
Distrito Federal	79,40	129,34	39,60	64,54	50/50	16,1	2,4
Rio de Janeiro	104,60 a 119,28	104,60 a 119,28	61,50	-	-	39,7	8,5
Salvador	55,22	116,24	30,10	<u>83,29</u>	<u>55/72</u>	7,6	2,1
São Paulo	54,14	96,54	18,36 14,00 (favela)	34,16 22,00 (favela)	34/35 26/23 (favela)	28,8	8,6
Manaus	76,68	150,99	38,34	57,51	50/38	19,3	-

(*) Percentual calculado com relação ao total de inscritos no CadÚnico, atendidos por rede pública de abastecimento de água

Fonte: Relatos dos respectivos municípios (capítulos 4 a 11).

Os preços mais altos cobrados pelos serviços de água e esgotamento sanitário para consumo de 10 m³ são encontradas no Rio de Janeiro e em Campo Grande. Para consumo de 15 m³, as tarifas mais altas estão em Campo Grande e Salvador. Campo Grande, com operação do serviço pela iniciativa privada, destaca-se pelas altas tarifas e baixos percentuais de população beneficiada com a Tarifa Social. Em Salvador, as grandes diferenças de tarifa nos blocos sucessivos de consumos mais altos aumentam significativamente o valor do serviço quando se eleva o consumo, inclusive para a Tarifa Social. As Tarifas Sociais mais elevadas são encontradas no Rio de Janeiro (para 10 m³) e em Salvador (para 15 m³). Necessário destacar que, na cidade do Rio de Janeiro, encontra-se situação peculiar, pois, além

das famílias que têm a Tarifa Social, há significativa população residente em favelas, que recebe um serviço muitas vezes precário, mas que não paga tarifa. O valor exato de domicílios que não pagam tarifa não é fornecido pela concessionária, mas estima-se que possa atingir cerca de 411 mil famílias. As tarifas mais baixas para as quatro categorias e os maiores descontos da Tarifa Social com relação à categoria residencial são encontradas em São Paulo.

Quando se observam os descontos concedidos para a Tarifa Social, encontra-se um quadro mais homogêneo, com percentuais mais uniformes, predominando descontos de cerca de 50% com relação à tarifa residencial. São necessários alguns destaques: em São Paulo tem-se a Tarifa Social e a tarifa favela, e em ambas é expressiva a redução, chegando a ser quatro vezes menor que a tarifa residencial cheia, o que equivale a um desconto de 75%. Em Salvador, a Tarifa Social representa 55% do valor da tarifa residencial para 10 m³, mas esse desconto se reduz drasticamente para o consumo de 15 m³.

Há que se destacar a informação contida na coluna da *Tabela 2* que apresenta o percentual de domicílios beneficiados pela Tarifa Social com relação àqueles que estão cadastrados no CadÚnico e que são atendidos por rede pública de abastecimento de água. Como apontado anteriormente, os valores são surpreendentemente reduzidos. Os dois piores resultados são encontrados nas cidades de Salvador e Campo Grande, onde apenas cerca de 8% daqueles inscritos no CadÚnico têm acesso ao benefício da Tarifa Social. A melhor situação é encontrada em Porto Alegre, em que um número correspondente a 47,3% dos inscritos no CadÚnico recebem o benefício. Importante lembrar que a cidade de Porto Alegre é operada por autarquia municipal, que no momento vem sofrendo sistemática estratégia de sucateamento, como parte do esforço para tentar justificar e forçar a privatização dos serviços que presta.³

São também bastante variados os critérios e procedimentos utilizados para definir os domicílios que podem receber o benefício da Tarifa Social. Tanto em Belo Horizonte quanto no Distrito Federal há regulamentação recente das entidades reguladoras, que estabelece critérios baseados nos cadastros dos programas sociais.

³ <https://www.matinaljornalismo.com.br/matinal/materias/marchezan-precariza-dmae/>

Em Belo Horizonte, a agência reguladora (ARSAE/MG) definiu que devem receber o benefício da Tarifa Social os domicílios residenciais em que a família está inscrita no CadÚnico e com renda *per capita* mensal inferior a meio salário mínimo. Posteriormente, em 3 de julho de 2020, foi publicada a Lei Estadual nº 23.671, que estabelece que a concessão do benefício deve se dar de forma automática, sem exigência de inscrição formal junto ao prestador do serviço, devendo o prestador divulgar informações aos consumidores por meio de campanhas publicitárias sobre este tipo de benefício. Essa orientação vai ao encontro do que vem sendo defendido pelo ONDAS.

No Distrito Federal, a agência reguladora local (Adasa), seguindo disposição da Lei Distrital nº 6.272/2019, publicou as resoluções de números 12 e 13, que estabeleceram que é elegível para o benefício da Tarifa Social a unidade usuária da categoria residencial cujo titular da relação contratual pertença a uma unidade familiar pobre ou extremamente pobre beneficiária do Programa Bolsa Família ou de outro programa social que venha a sucedê-lo. São consideradas em situação de extrema pobreza as famílias com renda *per capita* de até R\$ 89,00 por mês e em situação de pobreza as com renda *per capita* até R\$ 178,00 mensais. Embora haja potencialmente 70 mil domicílios nessas condições e tenham sido feitas simplificações de procedimentos para recebimento do benefício, no mês de junho de 2020, havia 24 mil famílias beneficiadas pela Tarifa Social. Entre as possíveis justificativas para esta defasagem está a falta de correspondência entre a pessoa inscrita no programa Bolsa Família e o titular da ligação de água na Caesb, inclusive por desconhecimento da condição para desfrutar do benefício da Tarifa Social. Isso mostra como são importantes as iniciativas de comunicação social para assegurar que o programa atinja seus objetivos.

Em São Paulo, o critério atual de enquadramento do beneficiário da Tarifa Social é complexo. Depende de iniciativa do demandante e envolve fatores tais como renda, área construída e consumo de energia do domicílio. A Agência Reguladora dos Serviços Públicos do Estado de São Paulo (Arseps) submeteu à consulta pública, durante o mês de fevereiro de 2021, uma proposta de revisão da estrutura tarifária que altera substancialmente esses critérios. De acordo com a proposta, o enquadramento na Tarifa

Social é automático para as famílias que estejam no CadÚnico e têm renda de até meio salário mínimo *per capita*. É proposta a substituição do nome da tarifa favela para tarifa social vulnerável, com esta atendendo automaticamente às famílias com renda mensal *per capita* de até R\$ 178,00, com descontos no valor da tarifa residencial que chegam a 90%. A estimativa da equipe da Arsesp que elaborou o estudo, apresentada em reunião em 16 de fevereiro de 2021 para debater a proposta de estrutura tarifária, é que esses novos critérios levem ao atendimento de um número cinco vezes maior de famílias com as Tarifas Sociais. A incorporação dos novos critérios está prevista para acontecer gradativamente de 2021 a 2024. A mesma proposta de revisão de estrutura tarifária inclui a criação de uma tarifa fixa e uma tarifa variável para os serviços de abastecimento de água, de coleta de esgotos e de tratamento de esgotos. Propõe-se, assim, diferenciar o valor da tarifa quando o esgoto é tratado ou não, como é praticado em Minas Gerais.

Para fazer jus à Tarifa Social em Campo Grande, além de comprovar renda *per capita* inferior a meio salário mínimo, a família deve comprovar que não é proprietária de outro imóvel, que o uso é exclusivo para moradia, que o consumo mensal de energia elétrica é inferior a 220 kWh e o consumo de água é inferior a 20 m³ por mês. Até 2017, havia regulamentação que estabelecia que não mais que 3% do total de ligações de água do sistema poderiam estar enquadradas na Tarifa Social.

Em Porto Alegre, o enquadramento na Tarifa Social é feito a partir da área construída do imóvel, que não pode exceder a 40m². O benefício é também concedido para habitação coletiva produzida pela Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais (Cohab), pelo Departamento Municipal de Habitação e também, mais recentemente, pelo Programa Minha Casa Minha Vida.

No Rio de Janeiro, a Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (Cedae) define a Tarifa Social pela localização/condição da moradia e não pela situação socioeconômica do usuário. Embora as Tarifas Sociais sejam regulamentadas pelo Decreto nº 25.438/1999, que estabelece que seriam beneficiários os imóveis residenciais, situados nas áreas consideradas de interesse social, não está claro no decreto que áreas seriam essas e quais os critérios para defini-las. O site da Cedae traz os possíveis beneficiários: moradores de

favelas e imóveis localizados em conjuntos habitacionais construídos pelo antigo Sistema Financeiro de Habitação para população com renda familiar até cinco salários mínimos. As informações fornecidas pelo Cedae ao ONDAS quanto ao número de famílias atendidas pela Tarifa Social não incluem os domicílios em favelas e indicam um total de cerca de 200 mil domicílios em conjuntos habitacionais e áreas de baixa renda. Estima-se que outros 411 mil domicílios situados em favelas não paguem pelo fornecimento de água, fazendo com que 26% do total de domicílios residenciais tenham Tarifa Social ou não paguem pela água, ou seja, é um número maior do que o de famílias inscritas no CadÚnico. Infelizmente, isso não significa que todos os inscritos no CadÚnico estão conseguindo ter acesso à isenção ou à Tarifa Social, pois estão sendo beneficiadas famílias que têm renda muito superior àquela estabelecida nos programas sociais. Assim, encontra-se no Rio de Janeiro uma situação paradoxal, que beneficia um número significativo de famílias, porém o benefício não chega necessariamente aos mais necessitados.

Tanto em Salvador como em Manaus utiliza-se o cadastro do Bolsa Família como critério para identificação dos que farão jus à Tarifa Social, embora em ambas as cidades o número de famílias que hipoteticamente teriam direito ao benefício é muito maior do que o daqueles que efetivamente conseguem acessar a tarifa reduzida.

Foi constatada tendência para introduzir uma taxa fixa, independentemente de consumo, e cobrar separadamente pelo volume consumido. Isto é feito em Belo Horizonte e no Distrito Federal e foi proposto no estudo para revisão da estrutura tarifária em São Paulo. A eliminação da cobrança de um volume mínimo de água, muitas vezes, em torno de 10 m³, é especialmente benéfica para aqueles grupos familiares pequenos, que consomem quantidade expressivamente menor que o volume mínimo, mas que hoje são obrigados a pagar pelo valor mínimo.

Em praticamente todas as localidades estudadas há limites quanto ao volume de água que pode ser consumido com pagamento da Tarifa Social. Como anteriormente citado, o Rio de Janeiro especificou o limite de 6 m³, embora durante a pandemia tenha flexibilizado para 12 m³. Em outros casos, os descontos da Tarifa Social são significativamente reduzidos quando o consumo ultrapassa 10 m³ ou 15 m³. Vale lembrar que esse critério, que estimula o uso racional

da água, pode ser problemático nos casos em que há um número grande de pessoas no mesmo domicílio ou quando vários domicílios utilizam a mesma ligação, o que é frequente nos assentamentos em que reside a população em condição de vulnerabilidade.⁴

Resumindo, as informações coligidas indicam:

- A necessidade de implementar garantias de que, em qualquer situação, mesmo de inadimplência, nenhuma família fique sem água para atender a suas necessidades básicas;
- A adequação ao critério de inclusão automática das famílias com membros inscritos no CadÚnico e no BPC como beneficiários da Tarifa Social;
- A necessidade de compatibilizar os valores das Tarifas Sociais com a capacidade de pagamento das famílias em situação de vulnerabilidade;
- A importância das iniciativas de comunicação social que permitam que as famílias mais carentes tenham acesso às informações sobre seus direitos e como realizá-los;
- A necessidade de monitoramento e publicização de indicadores que permitam avaliar a efetividade da política pública para garantir acessibilidade econômica aos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário;
- A relevância das instâncias de participação e controle social na supervisão e responsabilização do poder público, das entidades reguladoras e dos prestadores dos serviços.

Para finalizar, cumpre lembrar algumas lições que ficaram claras com a pandemia da Covid-19, em especial a da fragilidade das barreiras, inclusive as sociais: é necessário olhar e cuidar indistintamente de toda gente. A provisão de condições adequadas de moradia, de saneamento, de vida em geral, é condição básica para assegurar a saúde pública. Ou seja, é indispensável que se criem condições seguras para toda gente, como forma de evitar que todos, todas e qualquer um esteja em risco.

⁴ É uma situação comum também em prédios de apartamentos que não têm medição individualizada.



MÚTUA-RJ

CAIXA DE ASSISTÊNCIA DOS PROFISSIONAIS DO CREA



Vantagens para a sua **carreira**.
Soluções para a sua **vida**.

Conheça os benefícios reembolsáveis da Mútua!



Ajuda Mútua

Auxílio financeiro mensal ao associado que se encontra, temporariamente, desempregado, em caso de invalidez temporária ou, no caso de profissionais liberais, com falta eventual de trabalho.

Financiamentos de até
5 salários mínimos

Reembolsos em até
24 meses



Equipa Bem

Feito para quem quer investir na exclusivamente na profissão e adquirir veículos, equipamentos, máquinas, aparelhos eletrônicos, softwares, imóveis, reformas, aquisição de energias renováveis e muito mais!

Financiamentos de até
80 salários mínimos

Reembolsos em até
42 meses



Garante Saúde

Benefício aos associados que precisam de assistência médica, hospitalar, odontológica, custeio de planos de saúde e aquisição de medicamentos.

Financiamentos de até
80 salários mínimos

Reembolsos em até
36 meses



Férias Mais

Ninguém vive somente de trabalho, pois é importante levar uma vida mais saudável e equilibrada. Com esse auxílio, a Mútua ajuda a tirar suas férias do papel.

Financiamentos de até
40 salários mínimos

Reembolsos em até
30 meses

CONFEA Conselho Federal de Engenharia e Agronomia



CREA Conselho Regional de Engenharia e Agronomia



MÚTUA-RJ
CAIXA DE ASSISTÊNCIA DOS PROFISSIONAIS DO CREA

Av. Rio Branco, 156, sala 1237, Ed. Av. Central - Centro - Rio de Janeiro-RJ - CEP: 20.040-901
(21) 2224-4295 / (21) 2221-3834 / (21) 2221-3907 - rj@mutua.com.br

mutua.com.br • 0800 161 0003

ISBN 978-65-87594-85-9



9 786587 159485 9

OBSERVATÓRIO NACIONAL DE ÁGUA E AO SANEAMENTO

Apoio:



MUTUA-RJ

CAIXA DE ASSISTÊNCIA DOS PROFISSIONAIS DO CREA



TRABALHANDO PELO BRASIL E LUTANDO POR VOCÊ



INTERNACIONAL DE
SERVIÇOS PÚBLICOS