

Título do capítulo

CAPÍTULO 9
**TARIFAS SOCIAIS E JUSTIÇA SOCIAL NO
ACESSO AOS SERVIÇOS DE
ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO
SANITÁRIO NO BRASIL**

Autores (as)

Ana Lucia Britto

Título do livro

**O direito à água como política pública na
América Latina: uma exploração teórica e
empírica**

Organizadores (as)

José Esteban Castro
Léo Heller
Maria da Piedade Morais

Cidade

Editora

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Ano

2015

Edição

ISBN

978-85-7811-238-7

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea**

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

TARIFAS SOCIAIS E JUSTIÇA SOCIAL NO ACESSO AOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO NO BRASIL

Ana Lucia Britto¹



RESUMO

Na perspectiva de uma gestão da água socialmente justa nas cidades brasileiras, é fundamental a discussão dos modelos tarifários efetivamente inclusivos ou de formas de subsídios para se garantir a continuidade do acesso aos serviços pela população de baixa renda. Este capítulo se propõe a analisar os modelos tarifários e as tarifas sociais praticadas hoje nas cidades brasileiras, discutindo sua capacidade de promover acesso universal aos serviços com equidade e justiça social. Com base nesta discussão, propõe-se uma reflexão sobre as formas possíveis de garantir este acesso.

1 INTRODUÇÃO

Observando os índices de cobertura dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil, verifica-se que, se, por um lado, eles apontam uma tendência para a universalização, por outro lado, eles revelam que permanece um pequeno percentual de *deficit*. Em médias e grandes cidades este *deficit* pode significar dezenas ou centenas de milhares de pessoas sem acessos a estes serviços básicos de saneamento, revelando situações que podem ser caracterizadas como de injustiça ambiental. De fato, o complexo quadro dos serviços de saneamento ambiental no Brasil pode ser mais bem caracterizado por duas dimensões: *i*) a permanência das desigualdades de acesso, atingindo os grupos mais vulneráveis, isto é, os pobres urbanos que vivem nas periferias, nas favelas e nos loteamentos irregulares; *ii*) o surgimento de novas desigualdades sociais no acesso aos serviços de saneamento, geradas tanto pelo impacto diferenciado dos custos dos serviços sobre a renda familiar, quanto pela qualidade dos serviços diretamente associadas às áreas mais valorizadas e privilegiadas das cidades.

No Brasil, apesar da ampliação importante dos sistemas de abastecimento de água, decorrente de investimentos e programas desenvolvidos na última década, a

1. Professora do Programa de Pós-Graduação em Urbanismo (PROURB) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Pesquisadora do Observatório das Metrópoles.

realidade do acesso aos serviços é complexa. Hoje ter as redes de água no seu bairro não significa para o morador de baixa renda ter acesso com qualidade aos serviços. Muitos moradores, por não poderem pagar as tarifas cobradas pelos serviços, optam por formas de abastecimento irregulares (conexões clandestinas nas redes, poços artesianos no caso do abastecimento de água), com consequências negativas tanto para eles mesmos (uso de água contaminada, por exemplo), quanto para o bom funcionamento dos sistemas.

Assim, na perspectiva de uma gestão da água socialmente justa nas cidades brasileiras, é fundamental a discussão dos custos dos serviços sobre a renda familiar. Mesmo em um possível contexto de serviços universalizados, a discussão dos modelos tarifários efetivamente inclusivos ou de formas de subsídios é fundamental para se garantir a continuidade do acesso aos serviços. Vale lembrar que o problema não afeta apenas o Brasil, mas também outros países, mesmo na Europa. O tema da capacidade de pagamento dos usuários (*affordability*) e do impacto das tarifas para os usuários nas faixas de renda mais baixa vêm sendo objeto de análise de diferentes pesquisadores. Destaca-se o estudo realizado por Fitch e Price na Inglaterra e no País de Gales em 2002, após a privatização da prestação dos serviços, demonstrando que a população nas faixas de renda inferiores gasta mais para ter acesso aos serviços que o conjunto da população, e chamando atenção para a necessidade de tarifas sociais inclusivas (Fitch e Price, 2002). Mais recentemente uma série de estudos vem sendo realizada por Barraqué sobre o tema, colocando em questão os modelos tarifários existentes na França, e sua capacidade de garantir ao mesmo tempo sustentabilidade econômica dos serviços e promover justiça social (Barraqué, 2011).

A Lei nº 11.445/2007, que regulamenta a prestação dos serviços de saneamento no Brasil, estabelece, no seu Artigo 29, que os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada, sempre que possível, mediante remuneração pela cobrança dos serviços. Esta lei indica ainda que poderão ser adotados subsídios tarifários e não tarifários para os usuários e as localidades que não tenham capacidade de pagamento ou escala econômica suficiente para cobrir o custo integral dos serviços. Este trabalho se propõe a analisar os modelos tarifários que hoje mediam o acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário das famílias de baixa renda nas cidades brasileiras, discutindo sua capacidade de promover justiça social e ambiental.

2 O FINANCIAMENTO DOS SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTOS: SUBVENÇÕES E MODELO TARIFÁRIO

Na perspectiva da gestão economicamente sustentável dos serviços, alguns economistas, como aqueles ligados às agências multilaterais, defendem sistemas tarifários que promovam uma utilização mais moderada da água, possibilitando uma redução dos custos de produção no longo prazo, e um uso racional dos recursos hídricos.

Em uma concepção da água como mercadoria, eles se opõem aos financiamentos pelos impostos e às subvenções, na medida em que estas alternativas se afastariam do que seria uma utilização ótima dos recursos financeiros. Ainda nesta perspectiva, os defensores desta concepção de gestão economicamente sustentável consideram que os usuários dos serviços devam arcar com a totalidade dos custos e os consumos supérfluos devem ser penalizados com tarifas mais elevadas.

Considerando que essa visão vem sendo cada vez mais difundida, as subvenções ou subsídios públicos no setor de saneamento básico ainda são bastante usuais em diferentes regiões do mundo. Em grande parte dos países, foi e continua sendo o Estado que majoritariamente financia as infraestruturas para o abastecimento de água e o esgotamento sanitário, com recursos arrecadados de diferentes impostos e taxas. Estas subvenções referem-se aos investimentos iniciais, mas também ao funcionamento, à manutenção e à reparação das infraestruturas existentes.

No Brasil, até o início da década de 1970, as subvenções e os subsídios públicos constituíam a principal fonte de financiamento dos investimentos e do custeio dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário. O problema das tarifas era até então relegado a um plano secundário. Apesar das formulações do Código de Águas de 1930 relativas à taxa de retorno, no arranjo institucional existente, não havia a instituição de tarifas, sendo os serviços cobrados por taxa, que decrescia com o aumento do consumo, o que estimulava o desperdício. A primeira crítica mais consistente a este modelo foi formulada no âmbito do Banco Nacional da Habitação (BNH), no final dos anos 1960. O diagnóstico feito por este banco sobre o setor apontava como problemas: a ausência de recursos financeiros; a aplicação de recursos existentes a fundo perdido e de maneira pulverizada; a ação mal coordenada de uma multiplicidade de órgãos submetidos a interferências políticas e burocráticas; a atribuição aos municípios, elo mais fraco da estrutura político-administrativa, da tarefa de execução de obras de implantação e a exploração das redes; a inexistência de um sistema tarifário adequado e realista.

Esse diagnóstico, com ênfase na questão do financiamento dos serviços, serviu de base para a criação do Sistema Financeiro de Saneamento (SFS), integrado ao Sistema Financeiro da Habitação (SFH), pelo qual eram repassados para o setor de saneamento recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Os principais objetivos do SFS eram: viabilizar o acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário para qualquer aglomeração urbana do país, inclusive aquelas com menor número de população e aquelas com predomínio de população de baixa renda. Isto se daria pela criação de um sistema financeiro adequado para a mobilização e repartição racional dos recursos, e pela operação por uma mesma companhia de um conjunto de sistemas municipais. Para cada estado, foram criadas, ao longo dos anos 1960 e 1970, companhias estaduais de saneamento básico (CESBs), empresas de economia mista, geridas pelo direito

privado, em que o estado era o acionista majoritário. Ressalta-se ainda, neste modelo, a ênfase na adoção de um sistema tarifário realista, que fosse suportado pelas comunidades, e ao mesmo tempo permitisse a manutenção e a expansão das redes locais (Fizon, 1990; Costa, 1994). Como assinalam Rezende e Heller (2008), havia no setor uma cultura de defesa do retorno dos investimentos a partir da tarifação dos serviços. Os autores indicam que os serviços autônomos de água e esgoto (SAAEs) foram precursores deste modelo, introduzindo a cobrança de taxas progressivas com o consumo.

O Plano Nacional de Saneamento Básico (Planasa) foi um instrumento de operação do SFS criado em 1971, para racionalizar os investimentos no setor e ampliar significativamente a cobertura de serviços em um prazo de dez anos. Para atingir a meta de ampliação da cobertura dos serviços, o Planasa se baseava na *performance* financeira das empresas concessionárias, isto é, em sua capacidade de atingir o equilíbrio econômico e financeiro. Isto significava que as CESBs deveriam implantar tarifas adequadas, que permitissem a remuneração do capital aplicado, a melhoria e a expansão dos serviços, e redução de custos operacionais. Os critérios para fixação de tarifas foram precisados, em 1978, pelo Decreto-Lei federal nº 82.587, de 6 de novembro de 1978. Este determinava que as tarifas deveriam cobrir os custos totais (despesas de exploração, amortecimento e depreciação das instalações) e uma taxa de retorno de até 12% ao ano (a.a.) do capital investido, retomando portanto um princípio formulado no Código de Águas. Por este sistema tarifário, as CESBs deveriam ser capazes de cobrir os custos derivados de amortização e encargos (juros e correção monetária) dos empréstimos que o BNH lhes havia concedido.

Nesse contexto, o Planasa estimulava as CESBs a se organizarem e agirem como empresas privadas, orientando seus investimentos para setores que proporcionassem mais rentabilidade, ou um retorno mais rápido do capital investido. O aumento da produtividade era colocado como um elemento essencial à saúde financeira das empresas e como condição para obtenção de financiamentos junto ao SFH. Este privilegiava projetos que apresentavam garantias de rentabilidade econômica.

Para viabilizar o acesso aos serviços dos municípios mais pobres, as CESBs deveriam aplicar um sistema de subsídios cruzados e redistribuição de investimentos. Segundo a proposta do Planasa, a redistribuição deveria ser feita em três níveis diferentes: no nível federal, adaptando os juros dos empréstimos à riqueza da região e dos municípios e modelando os investimentos a fundo perdido; no nível dos estados, pelas CESBs, estabelecendo uma tarifa única para todos os municípios que haviam concedido os serviços, favorecendo assim aquelas que os custos de operação seriam mais elevados; e entre os grupos sociais, estabelecendo tarifas diferenciadas e realizando uma subvenção cruzada.

As CESBs criadas no âmbito do Planasa passaram, progressivamente, a adotar um modelo tarifário na forma de blocos crescentes que subsiste até hoje. Neste modelo, são estabelecidos faixas ou blocos de quantidade mensal consumida de água, com tarifas crescentes por metro cúbico consumido para as faixas mais altas. Segundo Andrade (2009, p. 490), um estudo feito na década de 1980, que procurou identificar como as estruturas tarifárias das empresas de saneamento no Brasil tinham sido estabelecidas, verificou que os departamentos comerciais daquelas empresas tinham escolhido arbitrariamente as tarifas que geravam aquele equilíbrio.

O modelo de blocos crescentes permanece dominante no Brasil até hoje, adotado por CESBs, serviços públicos municipais e empresas privadas. Geralmente, há uma cobrança de um consumo mínimo obrigatório referente a primeira faixa de consumo, que é, às vezes, de 10 m³, outras vezes, de 20 m³, variando entre as empresas. Como assinala Andrade, a cobrança de uma quantidade mínima pode ser interpretada como uma taxa de acesso ou de entrada no sistema, cobrada ao usuário que se conecta a ele (Andrade, 2009, p. 490). Para que este modelo funcione, é preciso que haja hidrometração, ou seja, que o consumo seja medido. Contudo, a medição mensal do consumo (instalação do hidrômetro, leitura e emissão da conta correspondente ao valor consumido) tem um custo elevado, e dados de 2008 do Sistema Nacional de Informações em Saneamento (SNIS) mostram que muitos prestadores de serviços no Brasil não conseguem colocar em prática este sistema (Brasil, 2010).

Na ausência de medição, o consumo pode ser estimado. Este consumo é geralmente calculado de acordo com as características físicas do domicílio, como a sua área, ou número de quartos, a quantidade de pontos de consumo, entre outros indicadores. A cobrança pelo serviço de esgoto se faz, em geral, adicionando-se à conta de água um valor que corresponde a uma porcentagem daquela conta, muitas vezes, de 100%.

A justificativa para tarifas crescentes no caso brasileiro é explicada pela necessidade de redistribuir renda real, cobrando-se tarifas menores aos usuários pobres e tarifas maiores para os não pobres e, ainda, desestimular consumos excessivos. Existe, todavia muitas controvérsias sobre a capacidade real deste modelo de levar uma ajuda efetiva aos mais pobres.

Segundo Smets, autor que desenvolve uma extensa análise de sistemas tarifários em diferentes países da Europa, da África, das Américas e da Ásia, esse seria um modelo de solidariedade entre grandes e pequenos consumidores que dá a cada usuário o direito de adquirir uma primeira faixa de consumo a um preço baixo, e busca levar, porém de forma bastante imperfeita, uma ajuda específica para os mais pobres. Smets (2004) demonstra que as tarifas por blocos crescentes são favoráveis aos domicílios com poucas pessoas, poucos eletrodomésticos,

ou que as famílias passam muito tempo fora e não são necessariamente pobres, como residências secundárias. Por sua vez, este modelo penaliza as famílias numerosas, pobres ou ricas (Smets, 2004).

No contexto urbano, esse modelo tarifário pode ser favorável para as populações pobres cujo consumo, em função do tamanho da casa e da ausência de equipamentos domésticos, é reduzido; ele é desfavorável a famílias pobres urbanas, com um número maior de pessoas que moram no mesmo domicílio (coabitação), que dispõem de certo conforto doméstico mas ainda assim apresentam baixa renda, tendência que vem se consolidando no contexto das grandes cidades brasileiras.

Na mesma linha da argumentação de Smets, Andrade assinala que nem sempre quem gasta pouca água é pobre e quem gasta muita água é rico ou não pobre. Uma tarifação com este tipo de base de raciocínio, certamente estará subsidiando o consumo de água de quem não precisa de proteção social e punindo o pobre com uma tarifa mais alta pelo maior consumo de água. Em situações nas quais isto ocorre, o usuário pobre estará subsidiando o consumo do rico, o inverso do desejado (Andrade, 2009, p. 490). Corroborando esta ideia, Smets mostra que o modelo de tarifas por blocos crescentes cria um subsídio em favor dos domicílios que consomem menos, sejam eles pobres, sejam ricos (Smets, 2008; 2004).

Em outro trabalho, Andrade e Lobão (1996, p. 28) reforçam essa perspectiva, mostrando que o aumento no subsídio aos pobres via redução da tarifa cobrada no primeiro bloco é também aproveitado pelos consumidores não pobres, os quais têm o seu consumo no primeiro bloco agora calculado a uma tarifa menor, o que lhes beneficia.

Na discussão das formas de solidariedade entre usuários que oriente um sistema tarifário, Smets (2004) indica ainda a possibilidade de construção de outra forma, baseada na diversificação do valor das tarifas por tipo de usuário (industrial, comercial, público e residencial). Neste formato, adotado no Brasil, as categorias de usuários industriais e comerciais pagam tarifas mais elevadas, subsidiando os usuários residenciais.

De toda forma, Smets e Andrade convergem para a ideia de que, se o objetivo é garantir a equidade e o acesso universal aos serviços, protegendo os usuários pobres de uma desconexão voluntária por incapacidade de arcar com os custos das tarifas, a solução seria adotar mecanismos tarifários específicos voltados para promover o acesso aos serviços destes usuários com baixa capacidade de pagamento. Andrade (2009) enfatiza como solução uma tarifa social específica para eles (como várias empresas de saneamento brasileiras já o fazem) ou/e a adoção de tarifas estabelecidas por um método de precificação que considere especificamente o desejo de se fazer com que as tarifas sejam menores para os usuários de menor rendimento mensal.

Henri Smets faz 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: *i*) uma redução das tarifas (ajuda *a priori*); ou *ii*) uma ajuda financeira para pagar a tarifa (ajuda *a posteriori*). Na primeira ajuda, encontram-se as tarifas sociais, alternativa que é adotada no Brasil para viabilizar o acesso aos serviços da população mais pobre. Smets e outros autores são favoráveis a este mecanismo, como caminho para viabilizar o acesso dos usuários de baixa renda aos serviços, os autores argumentam que os serviços devem ser fixados em função de um teto máximo de 3% ou 4% da renda dos usuários (Smets, 2004).

3 TARIFAS SOCIAIS NO BRASIL: O QUE DETERMINA A LEI Nº 11.445/2007 E A SUA REGULAMENTAÇÃO

O setor de saneamento levou quase vinte anos para definir uma estrutura de regulamentação e regulação com as regras de funcionamento para a prestação de serviços. Depois desses anos de discussão e diferentes propostas apresentadas, em janeiro de 2007, foi aprovada a Lei nº 11.445 que vem finalmente estabelecer um marco regulatório para o setor. Em 21 de junho de 2010, foi estabelecido pelo presidente da República o Decreto nº 7.217, que regulamenta a referida lei. A lei e seu decreto de regulamentação trazem aspectos centrais para o reordenamento institucional da prestação dos serviços de saneamento. Na Lei nº 11.445/2007, existe um capítulo referente a aspectos econômicos e sociais da prestação de serviços (capítulo VI), que aborda diversos elementos do modelo tarifário. No Artigo 29 do capítulo IV, a Lei nº 11.445/2007 estabelece que os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada, sempre que possível, mediante remuneração pela cobrança dos serviços:

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

A instituição das tarifas, preços públicos e taxas para os serviços de saneamento básico, na mesma legislação, devem observar as seguintes diretrizes:

- I – prioridade para atendimento das funções essenciais relacionadas à saúde pública;
- II – ampliação do acesso dos cidadãos e localidades de baixa renda aos serviços;
- III – geração dos recursos necessários para realização dos investimentos, objetivando o cumprimento das metas e objetivos do serviço;

- IV – inibição do consumo supérfluo e do desperdício de recursos;
- V – recuperação dos custos incorridos na prestação do serviço, em regime de eficiência;
- VI – remuneração adequada do capital investido pelos prestadores dos serviços;
- VII – estímulo ao uso de tecnologias modernas e eficientes, compatíveis com os níveis exigidos de qualidade, continuidade e segurança na prestação dos serviços;
- VIII – incentivo à eficiência dos prestadores dos serviços.

Ainda nesse artigo fica definido, no parágrafo segundo, 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.

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

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

O Artigo 31 refere-se aos subsídios necessários ao atendimento de usuários e localidades de baixa renda, estabelecendo que esses subsídios dependerão das características dos beneficiários e da origem dos recursos:

- I – diretos, quando destinados a usuários determinados, ou indiretos, quando destinados ao prestador dos serviços;
- II – tarifários, quando integrarem a estrutura tarifária, ou fiscais, quando decorrerem da alocação de recursos orçamentários, inclusive por meio de subvenções;
- III – internos a cada titular ou entre localidades, nas hipóteses de gestão associada e de prestação regional (Brasil, 2007).

O Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, que regulamenta a Lei nº 11.445/2007 avança no sentido do estabelecimento de tarifas sociais inclusivas, indicando no Artigo 47 que a estrutura de remuneração e de cobrança dos serviços *poderá* considerar os seguintes fatores:

- I – capacidade de pagamento dos consumidores;
- II – quantidade mínima de consumo ou de utilização do serviço, visando à garantia de objetivos sociais, como a preservação da saúde pública, o adequado atendimento dos usuários de menor renda e a proteção do meio ambiente;
- III – custo mínimo necessário para disponibilidade do serviço em quantidade e qualidade adequadas;
- IV – categorias de usuários, distribuída por faixas ou quantidades crescentes de utilização ou de consumo;
- V – ciclos significativos de aumento da demanda dos serviços, em períodos distintos; e
- VI – padrões de uso ou de qualidade definidos pela regulação (Brasil, 2010).

A partir do exposto, extraem-se dois aspectos fundamentais da Lei nº 11.445/2007 referentes aos sistemas tarifários: *i*) as tarifas devem cobrir não somente os custos de exploração e manutenção dos serviços, mas também as inversões necessárias para o desenvolvimento dos sistemas e a substituição das infraestruturas obsoletas (assim como a justa remuneração da empresa prestadora, no caso da delegação dos serviços); este aspecto é referendado pelo Artigo 29 da lei; *ii*) os sistemas tarifários devem ser inclusivos, garantindo o acesso de todos aos serviços e promovendo a equidade; a lei assegura que uma diretriz do sistema tarifário é a ampliação do acesso dos cidadãos e localidades de baixa renda ao serviço. Todavia, a lei não é incisiva sobre como garantir a promoção desta diretriz. Segundo a lei “*poderão* ser adotados subsídios tarifários e não tarifários para os usuários e localidades que não tenham capacidade de pagamento ou escala econômica suficiente para cobrir o custo integral dos serviços” (Brasil, 2007, Artigo 29 parágrafo 2º, grifos nossos). Da mesma forma, o Artigo 47 do Decreto de Regulamentação estabelece que a estrutura de remuneração e cobrança dos serviços *poderá* considerar a capacidade de pagamento dos consumidores (Brasil, 2010).

4 TARIFAS SOCIAIS PARA ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO PRATICADAS NO BRASIL

Considerando um possível cenário futuro de universalização das redes de abastecimento de água e esgotamento sanitário, a questão do acesso aos serviços com qualidade permanece. Ter as redes no seu bairro não significa para o morador de baixa renda ter acesso de qualidade aos serviços. Como mencionado anteriormente, hoje, muitos moradores, por não poderem pagar pelos serviços, optam por formas de abastecimento irregulares (conexões clandestinas nas redes, poços artesianos no caso do abastecimento de água). Como eles não pagam as tarifas, não são reconhecidos pelos prestadores dos serviços como usuários dos sistemas. Assim, nestas áreas, as redes instaladas deixam de ter manutenção e operação adequadas, o que compromete a qualidade geral dos sistemas. Uma questão que parece, portanto,

central é como garantir o direito ao acesso destes moradores aos serviços, bem como uma gestão em uma lógica de equidade. É imperativo, portanto, a discussão de políticas diferenciadas, voltadas para a garantia do acesso aos serviços para os estratos de usuários situados nas faixas de baixa renda. O princípio de igualdade de tratamento dos usuários não impede que se considere a capacidade de pagamento destes usuários, e seja estabelecida uma perequação tarifária, para que os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário sejam acessíveis a todos.

A forma adotada mais frequentemente no Brasil para incorporar esses usuários aos sistemas ainda é o estabelecimento de tarifas sociais. Muitos autores consideram que, se bem equacionadas, elas podem viabilizar o acesso aos serviços dos usuários mais pobres, sem com isto, afetar o equilíbrio financeiro do prestador de serviços.

No âmbito de estudo realizado ao longo de 2009, levantaram-se os modelos de tarifas sociais praticados pelas CESBs, pelos serviços municipais e pelos prestadores privados. As informações das companhias estaduais foram obtidas pelos seus *sites* ou de contatos telefônicos. No que diz respeito aos serviços municipais, as informações foram procuradas junto à Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (Assemae), mas a associação não dispõe destes dados sistematizados. Optou-se assim por levantar de forma ilustrativa as informações de alguns serviços municipais, sendo escolhidos os SAAEs mais antigos e mais consolidados e que atendem municípios maiores. As informações foram obtidas pelos *sites* destes serviços e/ou de contatos telefônicos. No que diz respeito aos serviços prestados por empresas privadas, recorreu-se ao estudo feito pelo Consórcio INECOM e pela Fundação Getulio Vargas (FGV) (Consórcio INECOM e FGV, 2008).

4.1 Modelos tarifários das companhias estaduais

Entre as CESBs predominam um modelo de tarifa social adaptado à estrutura de cobrança por blocos crescentes de consumo. Assim, as tarifas sociais da maior parte das CESBs beneficiam as famílias que consomem até 10 m³ por mês. Algumas companhias ampliam esta faixa de consumo, fornecendo água mais barata para os usuários que consomem até 20 m³ ou 25 m³ por mês (Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A. – Embasa; Saneamento de Goiás – Saneago). Consumindo acima destas faixas, os usuários perdem o direito à tarifa social e passam a pagar os valores da tarifa normal. Na Companhia de Saneamento do Paraná (Sanepar), por exemplo, o consumo mensal de água do usuário beneficiado pela tarifa social deverá ser de até 10 m³. O volume excedente a este consumo até o limite de 2,5 m³/mês por pessoa residente no imóvel será cobrado pelo valor do metro cúbico da tarifa social vigente; ultrapassando este limite, o excedente será calculado pelo valor do metro cúbico da tarifa normal. No caso da Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa), os beneficiários da tarifa social têm um desconto sobre a tarifa

normal que varia segundo a faixa de consumo, variando de 55% para um consumo de até 10 m³ a 41% para um consumo entre 14 m³ e 15 m³. A Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP) adota um sistema de tarifas sociais e tarifas para moradores de favelas que incluem reduções com relação à tarifa normal para todas as faixas de consumo.

4.2 Modelos tarifários dos serviços públicos municipais

Nos serviços públicos municipais, os modelos tarifários não divergem muito dos modelos das CESBs, porém alguns se destacam. O Serviço Municipal de Saneamento Ambiental (Semasa) de Santo André-SP define a categoria residencial social destinada a habitações populares com ligações de água providas de hidrômetro. Para ser beneficiária da tarifa social, a família deve morar em uma das áreas definidas como zona especial de interesse social (Zeis) no plano diretor. Nesta classe residencial social, as tarifas são organizadas em seis categorias de blocos crescentes.

Em Diadema, o Programa de Tarifa Social da Companhia de Saneamento de Diadema (SANED) assegura o direito aos serviços essenciais de água e esgoto à população carente, cuja renda *per capita* no domicílio seja inferior a R\$ 137. Para obter o benefício, o usuário passa por uma avaliação socioeconômica feita pelo SANED. A tarifa social dá abatimento de 37% a 61% no valor da conta de água, dependendo da faixa de consumo. Outra vantagem concedida pelo programa se refere à possibilidade de parcelamento de débitos, sem cobrança de juros ou correção monetária.

Em Uberlândia-MG, a tarifa social do DMAE beneficia famílias com renda até 2 salários mínimos (SMs), residentes em domicílio na condição de locatárias, comodatárias ou proprietárias de apenas um imóvel. Esta tarifa oferece isenção total aos usuários cadastrados com consumo mensal até 20 mil litros. A tarifa social se aplica apenas a imóveis residenciais que possuem ligação de água regularizada. O cadastramento das famílias é feito pela diretoria assistencial da Secretaria do Trabalho e do Desenvolvimento Social (STDS). Esta tarifa é válida para o decorrer de doze meses e as famílias devem ficar atentas ao prazo de renovação. O aviso sobre a necessidade de renovação é emitido pelo DMAE com dois meses de antecedência para evitar problemas de atendimento, devido aos trâmites burocráticos. O benefício pode ser cancelado antes dos doze meses, caso a média de consumo seja superior a 20 mil litros, por dois meses consecutivos ou três meses alternados.

Em Novo Hamburgo-RS, existem três diferentes tarifas sociais. A especial isenta as famílias que têm renda mensal *per capita* de até R\$ 137 e estejam no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico). A tarifa social residencial beneficia famílias que vivem em imóveis com até 60 m² de área e consomem até 10 m³, o excedente será tarifado como tarifa residencial básica.

4.3 Modelos tarifários dos prestadores privados

Entre os prestadores privados, a tarifa social geralmente corresponde a uma porcentagem da tarifa residencial normal, que, em média, para as empresas estudadas, situa-se entre 50% e 60%, considerando um consumo-teto para sua aplicação entre 10 m³ e 20 m³ mensais. Este benefício, porém, não está presente em todos os casos. De um total de 34 concessionárias examinadas neste estudo, treze possuem uma tarifa social explícita, o que equivale a 38% da amostragem. E, além disso, verifica-se que, em geral, estes programas têm baixa cobertura, ou seja, os usuários cadastrados nesta categoria representam uma pequena porcentagem em relação ao total de clientes residenciais (em torno de 5% ou menos). Segundo a informação coletada, as empresas que apresentam tarifa social correspondem aos municípios de Limeira, Palmas (Saneatins), Mirassol, Mauá, Niterói, Mairinque, Campos dos Goytacazes, Petrópolis, Cachoeiro de Itapemirim, Araújos, Campo Grande, Itapema e Paranaguá. Portanto, a tarifa social é um instrumento que se utiliza em menos da metade das participações do setor privado (PSPs) examinadas e, quando está presente, possui uma cobertura muito baixa com critérios de focalização deficientes. Somente em casos pontuais, como Limeira (SP) e Cachoeiro de Itapemirim (ES), e em períodos recentes, têm sido implementados programas em conjunto com os municípios, com tendência a melhorar o impacto que possui a tarifa social sobre a população carente destas localidades (Consórcio INECOM e FGV, 2008, p. 244).

Uma questão central que se coloca hoje, nos três modelos de prestação de serviços, é quem pode se beneficiar da tarifa social, isto é, como os prestadores definem o perfil do usuário de baixa renda, e como um usuário nestas condições pode reivindicar este direito da tarifa social. Cada prestador define as condições de forma diferenciada. Os documentos exigidos para se cadastrar nesta categoria nem sempre são facilmente obtidos pelos usuários, e a falta de informação faz com que muitos moradores de baixa renda da cidade não reivindiquem seus direitos. Na pesquisa realizada, observou-se que nem todos os prestadores apresentam claramente nos seus respectivos *sites* as informações necessárias para que o usuário possa identificar os procedimentos necessários para ter direito à tarifa social. Seria necessária uma pesquisa de campo mais aprofundada, para verificar *in loco*, nos espaços de atendimento aos usuários, como os prestadores atendem à demanda por inclusão na tarifa social.

Apesar disso, a análise mostrou que as CESBs, os serviços públicos municipais e os prestadores privados estabelecem critérios bastante diferenciados para que um usuário dos serviços possa reivindicar o direito à tarifa social. Grande parte dos prestadores estipula critérios que combinam renda e condições da moradia (área construída, consumo de energia, localização em área definida como de especial interesse social etc.). Outros prestadores beneficiam usuários cadastrados em programas sociais como o Bolsa Família.

Desse modo, para que as tarifas sociais fossem efetivamente inclusivas, seria necessário que o prestador de serviços dispusesse de uma boa caracterização social dos usuários do serviço. A partir desta caracterização e do conhecimento da capacidade de pagamento poderiam ser definidas tarifas e isenções de acordo com a categoria social do usuário. Todavia, são poucos os prestadores de serviços que dispõem deste tipo de cadastro.

O Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC) faz críticas aos modelos de tarifas sociais existentes. A primeira é o estabelecimento de um limite de tempo para se beneficiar do programa. Segundo o instituto, se por um lado, é aceitável que haja uma reavaliação periódica da situação econômica da família para verificação da necessidade de participação no programa social, por outro lado, não deve haver um limite de tempo máximo para que uma família de baixa renda possa ter acesso às tarifas sociais, dado que a pobreza no Brasil é um problema estrutural e, portanto, precisa de medidas de longo prazo (IDEC, 2007, p. 15).

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

Observa-se ainda que os valores das tarifas sociais são bastante variados, o que resulta em situações com maior ou menor capacidade de inclusão dos usuários pobres. Por sua vez, mesmo sendo um caminho adequado a extensão das tarifas sociais aos beneficiários dos programas sociais, como o Bolsa Família, verifica-se que, apesar dos significativos avanços desse programa, ainda existem pobres excluídos destes benefícios, mesmo em áreas urbanas, vivendo em situação de extrema vulnerabilidade e incapazes de pagar pelo acesso aos serviços de água e esgoto, qualquer que seja o valor.

A Lei nº 11.447/2007 regulamenta as condições da continuidade da prestação dos serviços (interrupção, cortes etc.) no seu Artigo 40, mas o tema do volume mínimo a ser fornecido a famílias vivendo em situação de precariedade não foi tratado com a necessária profundidade. O parágrafo terceiro do Artigo 40 indica 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 ao 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”. Não estão claras quais seriam as condições mínimas, nem a garantia de fornecimento de volume de água a este usuário beneficiário de tarifa social. O decreto de regulamentação da Lei nº 11.445/2007 também não avança neste sentido.

A despeito disso, se o direito à água não parece completamente garantido na forma da Lei nº 11.445, movimentos sociais como o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) e a Frente Nacional de Saneamento Ambiental (FNSA) defendem que o acesso a água é um direito humano fundamental. Este direito à água e ao saneamento foi reconhecido na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), de 28 de julho de 2010, sem nenhum voto contra. Os países que se opunham, como Estados Unidos, Grécia e Japão se abstiveram; o Brasil votou a favor.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A instituição de tarifas sociais, baseadas no volume consumido pelo usuário, é hoje o mecanismo mais difundido no Brasil como adequado para promover o uso racional da água e garantir o acesso aos serviços da população mais pobre. Porém, as políticas de tarifas sociais existentes ainda se mostram, na maior parte dos casos, insuficientes, tanto para garantir a universalização do acesso aos serviços de saneamento ambiental, quanto para viabilizar a equidade e a justiça social na sua prestação. A discussão de um sistema tarifário inclusivo passa pela definição de mecanismos para controlar a lógica do mercado e promover a equidade, tais como: obrigação do prestador de atender o usuário que demanda a ser conectado; proibição da desconexão de imóveis ocupados; obrigação dos prestadores de serviços em assistir de maneira particular os usuários vulneráveis de baixa renda.

Evidentemente os modelos de tarifas sociais existentes no Brasil precisam ser aperfeiçoados. Todavia, pode-se extrapolar o debate sobre o sistema de tarifas sociais e buscar a lógica que o orienta. Na perspectiva jurídica, os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário são serviços públicos; é função do Estado garantir seu fornecimento aos cidadãos. Eles destinam-se a satisfação da coletividade em geral, mas são fruíveis singularmente pelos administrados. Segundo Meirelles (2000), o direito administrativo brasileiro afirma a existência de dois tipos de serviços públicos e duas formas de financiamento para eles: *i*) os serviços públicos designados como *uti universi*, de utilização ou utilidade universal, prestados de forma abstrata, difusa, a toda coletividade, sem particularização ou individualização da prestação e remunerados por via necessariamente tributária (saúde pública, educação pública, segurança pública, limpeza pública, calçamento e outros); *ii*) os serviços públicos cuja prestação é específica, mensurável, individual, ou seja, se apresenta de forma material ao usuário sendo sua fruição não homogênea para todos os usuários, que poderão utilizá-los em intensidades diversas, de acordo com a necessidade de cada um, sendo remunerados por taxas ou tarifas (energia elétrica, telefonia, gás, água encanada e transporte coletivo).

Nessa perspectiva, legitimada pelo direito administrativo brasileiro, se um consumidor quer determinada a quantidade de água, deve pagar para obtê-la e seu consumo só tem como restrição o seu orçamento pessoal. Este caráter específico

dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário pode conduzir a uma lógica da água como mercadoria, vendida e comprada de acordo com o poder aquisitivo do comprador, comprometendo o acesso a um bem essencial, e ferindo o direito a este serviço como um direito de cidadania. Considerada como mercadoria, a água também passa a ser um produto com tratamento diferenciado segundo a capacidade de pagamento do consumidor, gerando, com efeito, um mercado estratificado da água segundo alguns critérios, tais como: eficiência (quantidade de redes disponibilizadas ao acesso dos usuários); qualidade (pureza da água disponível, incluindo aqui o mercado de purificadores de água); e quantidade (capacidade de pagamento por volume de água disponível). As tarifas sociais, ainda que busquem garantir o direito de cidadania, não escapam à lógica da água como mercadoria.

São exatamente esses aspectos de mercantilização da água que estão na base das novas desigualdades sociais no acesso a este bem fundamental para a reprodução humana. Este estudo refere-se ao uso da água para as necessidades humanas fundamentais, tais como: beber, cozinhar, tomar banho, fazer a higiene pessoal etc. Ou seja, fala-se da água como um direito humano coletivo, direito de cidadania, que deve ser garantido a todos e a todas, relacionado a questões de saúde pública, em quantidade socialmente definida como necessária para cobrir todas as necessidades básicas de reprodução social, sem qualquer distinção de classe, cor, sexo, idade. A água como direito coletivo deve ser um fator de coesão social pelo fato do seu acesso expressar uma condição de igualdade de todos os cidadãos. Para esta finalidade, a água não pode ser tratada como mercadoria, portanto, não pode ser objeto de compra e venda segundo o poder aquisitivo dos consumidores. Por estranho que possa parecer esta posição, em razão da força hegemônica do paradigma da água-mercadoria, existem alternativas de financiamento pelo fundo público (do orçamento público ou de fundos específicos para esta finalidade), ou de diferentes formas de subsidiariedade, para garantir o acesso universal a um volume mínimo de água, sem cobrança de tarifa, em quantidade suficiente para a reprodução social.

Os prestadores dos serviços de saneamento no Brasil tendem a refutar o debate sobre o acesso a um volume mínimo de água gratuito para garantir a sobrevivência e isto se refletiu nos debates que envolveram a aprovação da Lei nº 11.445/2007. Considera-se, porém, que o debate não está superado. É fundamental o aprofundamento da discussão em torno dos paradigmas que sustentam o atual modelo de financiamento dos serviços de saneamento, o questionamento da concepção da água-mercadoria que está na base deste modelo de financiamento, e avaliar as possibilidades de se caminhar na direção da desmercantilização da água, entendida aqui como a sua afirmação de um direito coletivo, como elemento fundamental da reprodução social. Nesse sentido, faz-se necessário um amplo debate sobre as alternativas de financiamento que fundamentem uma gestão pautada em princípios de justiça social e de justiça ambiental.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, T. A. Tarifação em serviços de saneamento: reflexões técnicas ensejadas pela Lei nº 11.445/2007. *In*: CORDEIRO, B. S. **Prestação dos serviços públicos de saneamento básico**. Brasília: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2009. v. 3.

ANDRADE, T. A.; LOBÃO, W. J. A. **Tarifação social no consumo residencial de água**. Rio de Janeiro: Ipea, out. 1996. (Texto para Discussão, n. 438).

BARRAQUÉ, B. Is individual metering socially sustainable? The case of multifamily housing in France. **Water Alternatives**, v. 4, n. 2, p. 223-244, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/O5TfYz>>. Acesso em: 9 jun. 2011.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes para o saneamento básico; altera as Leis nºs 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. Brasília: Congresso Nacional, 2007.

_____. 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 para o saneamento básico, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2010.

CONSÓRCIO INECON; FGV – FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Exame da participação do setor privado na provisão dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no Brasil**. Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Programa de Modernização do Setor de Saneamento, 2008.

COSTA, A. M. **Análise histórica do saneamento no Brasil**. 1994. Dissertação (Mestrado) – Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP)/Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Rio de Janeiro, 1994.

FISZON, J. T. **A Política Nacional de Saneamento de 1964 a 1984: o caso do Planasa**. 1990. Dissertação (Mestrado) – Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP)/Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Rio de Janeiro, 1990.

FITCH, M.; PRICE, H. **Water poverty in England and Wales**. [s. l.]: Centre for Utility Consumer Law; Chartered Institute of Environmental Health, 2002. Disponível em: <<http://goo.gl/AJ15DM>>.

IDEC – INSTITUTO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. **A água e o consumidor um primeiro olhar sobre as práticas tarifárias do setor de saneamento no Brasil**. São Paulo: IDEC, 2007. Relatório de Pesquisa.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000. 765 p.

REZENDE, S. C.; HELLER, L. **O saneamento no Brasil: políticas e interfaces**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

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

_____. **De l'eau potable à un prix abordable: la pratique des états**. Nanterre: Academie de l'eau, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/1aSFzx>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Diagnóstico dos serviços de água e esgotos – 2008**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/4dA05q>>.

BRITTO, A. L.; SANTOS JUNIOR, O. A. Discussing new prospects for reducing urban inequalities in water and sanitation services in Brazil. *In*: ISA-RC21 SÃO PAULO CONFERENCE – INEQUALITY, INCLUSION AND THE SENSE OF BELONGING. 2009. São Paulo, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Centro de Estudos da Metrópole, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/mEdJsv>>.

FABRIANI, C. B.; PEREIRA, V. M. **Tendências e divergências sobre o modelo de intervenção pública no saneamento básico**. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1987. (Texto para Discussão, n. 124).

PANALIAPPAN, M. *et al.* Développement futur de l'infrastructure de l'eau et des services connexes: évolutions et enjeux. *In*: OCDE – THE ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Les infrastructures à l'horizon 2030 – Électricité, eau et transports: quelles politiques?** Paris: OCDE, 2007. v. 2.