

DIREITO HUMANO À ÁGUA E ACESSIBILIDADE ECONÔMICA: USO DA TARIFA SOCIAL PELOS REGULADORES DO SANEAMENTO NO BRASIL¹

Renan Pereira Almeida²

Matheus Valle de Carvalho e Oliveira³

O reconhecimento pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário (DHAÉ) é um marco na história da sistematização desses direitos. O regime de direitos humanos impõe obrigações aos Estados, os quais devem promover sua realização na medida de suas capacidades. Considerando-se a regulação como atividade do poder público, aquele regime vincula também os reguladores, os quais, de acordo com suas atribuições na legislação brasileira por meio da Lei nº 11.445/2007, têm atuação determinante na efetivação desse direito, notadamente com relação a aspectos financeiros. Para discutir êxitos e impasses da regulação, utiliza-se neste trabalho o DHAÉ como chave de análise da ação dos reguladores brasileiros quanto ao acesso a serviços pelas populações carentes. Atentando-se notadamente para a questão da acessibilidade econômica, este trabalho aponta para tensões e convergências entre as normas regulatórias e aqueles direitos.

Palavras-chave: regulação do saneamento; direito humano à água e ao esgoto; acessibilidade econômica; tarifa social.

HUMAN RIGHTS TO WATER SERVICES AND AFFORDABILITY: THE USE OF SOCIAL TARIFF BY WATER AND SANITATION REGULATORS IN BRAZIL

The acknowledgement by the United Nations of the Human Rights to Water and Sanitation, HRtWS, is an important mark in the history of those rights. The human rights regime imposes obligations to States, which must promote the achievement of these rights accordingly to their available resources. Considering that regulation is a State activity, those obligations apply also to regulatory actors. The Brazilian 2007 Water and Sanitation Act establishes to regulators a whole set of activities that are crucial to the realization of the HRtWS, especially regarding economic and financial aspects. This paper mobilizes the human rights framework in order to analyze water and sanitation regulation in Brazil focusing the issue of affordability. It points out elements of adherence and conflicts between regulatory ruling and the HRtWS.

Keywords: sanitation regulation; human rights to water and sanitation; affordability; social tariffs.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/ppp54art09>

2. Doutor em economia pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor adjunto do Departamento de Ciências Econômicas e Programa em Planejamento, Desenvolvimento e Território (PGDPLAT) da Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ). *E-mail:* <renanp.almeida@gmail.com>.

3. Pós-doutorando em políticas públicas e direitos humanos em saneamento e saúde pela Fundação Oswaldo Cruz Instituto René Rachou. Doutor em geografia pela Universidade Paris 3 (diploma reconhecido pelo IGC/UFMG), mestre em sociologia pela mesma universidade (diploma reconhecido pela Fafich/UFMG). *E-mail:* <matheusvalle@hotmail.com>.

DIRECHO HUMANO AL AGUA Y ASEQUIBILIDAD ECONÓMICA: USO DE LA TARIFA SOCIAL POR REGULADORES DEL BRASIL

El reconocimiento por las Naciones Unidas de los Derechos Humanos al Agua y al Saneamiento, DHAS, es un marco en la historia de esos derechos. El régimen de los derechos humanos impone un conjunto de obligaciones a los Estados, los mismos que deben promocionar su realización a lo máximo de sus capacidades disponibles. Entendiendo que la regulación de los servicios es una tarea del Estado, aquel régimen se aplica también a los reguladores. En el caso de Brasil, la Ley 11.445 del 2007 sobre los servicios de agua y saneamiento crea los reguladores y les atribuye importantes tareas para la implementación de aquellos derechos, principalmente en temas económicos y financieros. En este trabajo, el cuadro general de los derechos humanos es utilizado para evaluar la acción de los reguladores respecto a la accesibilidad económica de las familias pobres, mostrando aspectos de tensión y de convergencia entre las normas de regulación y de derechos humanos.

Palabras claves: regulación del saneamiento; derechos humanos al agua y al saneamiento; asequibilidad; tarifa social.

DROIT HUMAIN A L'EAU ET L'ACCESSIBILITE ECONOMIQUE: L'USAGE DES TARIFFS SOCIALES PAR LES REGULATEURS BRESILIENS

La reconnaissance par l'Assemblée Générale des Nations Unies des droits de l'homme à l'eau et à l'assainissement, DHEA, est emblématique dans le processus de construction de ses droits. Le régime des droits de l'homme impose aux Etats l'obligation d'employer au maximum de leurs capacités dans la réalisation de ses droits. Si l'on considère la régulation comme une activité d'Etat, le régime et les obligations qui en découlent sont aussi applicables aux régulateurs. Au Brésil, la Loi 11.445/07 crée la figure des régulateurs des services d'eau et d'assainissement et leur accorde d'importantes compétences pour la réalisation des DHEA, notamment en matière économique et financière. Afin de discuter les progrès et les déficits de la régulation brésilienne, cet article mobilise les éléments des DHEA comme clé d'analyse de l'action des régulateurs par rapport à l'accessibilité économique des familles les plus démunies, mettant en évidence des éléments de convergence et de conflit.

Mots-clés: régulation d'assainissement; droits de l'homme à l'eau et à l'assainissement; abordabilité, tarif social.

JEL: I18; K2; L43.

1 INTRODUÇÃO

A Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) aprovou a partir de 2010 algumas resoluções que reconhecem explicitamente o direito humano à água e ao esgotamento (DHAE). O fundamento dos direitos humanos seria a dignidade da pessoa humana, atributo de todos e de cada um, que antecederia às normas jurídicas de um país: a mera condição de ser humano bastaria para sua fruição (Comparato, 1997). Ao longo do tempo e em função do contexto sociocultural, a percepção sobre o conteúdo de tais direitos variou e evoluiu. Uma classificação já consagrada aponta para distintas gerações de direitos (Marshall, 1950). No início,

haveria direitos ditos de primeira geração, de liberdade, isto é, civis e políticos. Em seguida, há uma expansão dos direitos, incluindo aqueles de segunda geração, de igualdade, ou seja, econômicos, sociais e culturais. Uma terceira geração de direitos equivaleria àqueles chamados difusos, como são a proteção ao meio ambiente, do patrimônio histórico, etc.

O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas (ONU) aprovou a Observação Geral nº 15, de 2002. Isso se deu em função da sua competência de acompanhar a implementação dos direitos de igualdade, e, para tanto, avançar no detalhamento do sentido e do alcance destes. Nessa observação geral, a ONU aprofunda em alguns dos elementos do direito humano à água. Este seria determinante para a fruição de outros direitos, tais como saúde, habitação, alimentação. Os princípios aplicáveis aos DHAE são equivalentes aos de outros direitos humanos: não discriminação e indivisibilidade; acesso à informação e transparência; participação; prestação de contas (*accountability*); e sustentabilidade. Já os conteúdos específicos dos DHAE são: disponibilidade; acessibilidade física; qualidade e segurança; acessibilidade econômica; e aceitabilidade, dignidade e privacidade (Albuquerque, 2014):

- disponibilidade: refere-se ao abastecimento contínuo e em quantidade suficiente de água para a satisfação de necessidades básicas, que pode variar em função de clima, condições de saúde, tipo de trabalho, entre outras condicionantes;
- qualidade: embora não mencione expressamente a potabilidade, fala-se em salubridade e na ausência de micro-organismos ou substâncias químicas nocivas, além de dever a água servida apresentar cor, odor e sabor aceitáveis;
- acessibilidade: desdobra-se nos âmbitos físico e econômico, remetendo o último à capacidade de pagamento pelos serviços e a instalações e serviços ao alcance físico de todos os setores da população; e
- não discriminação e transparência: ainda no aspecto da acessibilidade, indicam a atenção para as populações vulneráveis e marginalizadas e para a questão do acesso e uso de informações sobre questões relacionadas à água.

Dessa maneira, ter acesso contínuo à água em quantidade e qualidade adequadas, pagando por ela um preço compatível com a condição socioeconômica de cada um, recebendo informações úteis sobre o serviço, e ter acesso a instalações para coletar, transportar e tratar excretas humanas e águas residuais seriam as dimensões de um direito tido como requisito para o gozo de outros. A declaração desse direito, além de fortalecer a pauta das demandas da sociedade civil e abrir-lhe possibilidades de ação política (Sultana e Loftus, 2015), impõe obrigações aos Estados-membros de respeitar, proteger e cumprir (OHCHR, 2017).

Notem-se dois fatores relevantes com relação ao direito humano à água e ao esgoto: *i*) como o direito de uma parte reflete-se na obrigação de outra, cabe aos poderes públicos realizá-lo – o Estado seria o polo passivo da relação, já que o direito emana da sociedade; e *ii*) entretanto, enquanto direitos de igualdade, realizam-se progressivamente, dado o grande desafio da inclusão social. Haveria indício de violação se se constatasse inércia ou inação do Estado na ampliação do acesso aos serviços. Não se pode exigir, contudo, que o Estado efetive instantaneamente esse direito, diante das óbvias dificuldades técnicas e financeiras. Trata-se, portanto, de que os Estados se abstenham de qualquer ação que implique retrocesso e que se empenhem em promover tais direitos.

Tendo em vista o papel da regulação no que diz respeito aos aspectos financeiros de qualquer setor regulado (considerando-se, no caso do saneamento, as atribuições previstas na Lei nº 11.445/2007, como a de estabelecer a política tarifária), parte-se da hipótese de que sua atuação será decisiva na efetivação desse direito. Mais amplamente, a regulação também significa estabelecimento de diretrizes legais pelo Estado. Em outras tradições jurídicas, notadamente nos países que descendem culturalmente do mundo anglo-saxão, qualquer tipo de intervenção do poder público em atividades classificadas próprias do setor privado é considerado regulação. Nesse caso, trata-se de exercício do poder discricionário que lhe permite estabelecer normas e condições especiais para a oferta de bens e serviços.

Devido à grande polissemia do termo, adota-se neste trabalho uma definição distinta de regulação. Após a intensificação dos processos de delegação de serviços públicos para a iniciativa privada a partir dos anos 1990, a regulação vai sendo introduzida com o objetivo de manter atividades de caráter público sob algum controle do Estado, não somente pelo estabelecimento de tarifas dos serviços, mas também para garantir a prestação adequada desses serviços, pela definição das condições técnicas da prestação dos serviços (Melo e Galvão Júnior, 2013). Regular equivaleria, assim, a definir regras específicas de caráter econômico e operacional para os prestadores de serviços de modo a induzir eficiência e perseguir metas de universalização.

Nesse sentido, integra o rol de competências do regulador dos serviços a função de estabelecer o regime de cobrança pelos serviços, valendo-se de tarifas diferenciadas por categoria de usuários (residencial, industrial, comercial, serviços, público ou outro); natureza jurídica (público, privado, sem fins lucrativos); e níveis de prestação dos serviços (água tratada ou bruta, coleta ou tratamento de esgoto, entre outros) (Peixoto, 2014). Tendo em vista os princípios que balizam a regulação econômica, isto é, o equilíbrio econômico-financeiro do prestador e a modicidade tarifária, a atuação do regulador relaciona-se diretamente com a capacidade de pagamento dos usuários. Para analisar a questão, após a lei do marco regulatório do setor no Brasil completar dez anos, utiliza-se neste trabalho o direito humano à água e ao esgoto como marco para a análise e avaliação da regulação sobre o acesso aos serviços pelas populações carentes.

Avalia-se de que maneira as instituições reguladoras brasileiras têm incorporado nas normativas por eles criadas a acessibilidade econômica como um dos conteúdos dos DHAÉ. Ainda que a abordagem dos direitos humanos suponha a integralidade, o interesse deste trabalho é focar a discussão nas tarifas sociais, forma mais comum de tratamento regulatório para a questão da capacidade de pagamento. Se o acesso (medido pela capacidade de pagamento) dos usuários que têm direito à tarifa social estiver garantido, então, provavelmente, o acesso dos demais usuários também estará garantido. A partir de qualquer lógica progressista, a tarifa social se justifica por focalizar os usuários mais pobres em termos de renda.⁴ Tendo em vista as diferenças de critérios adotados pelos reguladores, entende-se como oportuna uma discussão de natureza exploratória sobre a tarifa social.

Diante desse panorama, este artigo é estruturado da seguinte forma. Além desta introdução, há quatro seções. A próxima seção traz discussões à luz da literatura sobre as políticas públicas relacionadas à universalização do saneamento básico, à regulação e à acessibilidade econômica. A seção 3 detalha os objetivos gerais e específicos e apresenta a metodologia utilizada para a análise comparativa das normas regulatórias das instituições selecionadas, além de justificar essa escolha. A seção 4 apresenta os resultados, focando nos critérios de elegibilidade, nas hipóteses para suspensão do benefício, nos níveis de desconto da tarifa social e na possibilidade de “corte” dos serviços. Por fim, tecem-se conclusões finais.

2 DISCUSSÕES À LUZ DA LITERATURA: FOCALIZAÇÃO, REGULAÇÃO E ACESSIBILIDADE ECONÔMICA

2.1 Focalizar para universalizar

Considerando o objetivo declarado das tarifas sociais, este estudo dialoga com os conceitos de universalização e focalização, bastante usados nas discussões contemporâneas sobre a ação do Estado junto à sociedade, na medida em que se busca entender o resultado das atividades regulatórias sobre populações carentes. Evita-se aqui a abordagem da água como mercadoria, que prioriza questões de aumento da eficiência, sob o argumento de que essa limitaria o gozo de direitos apenas àqueles com condições de pagar pelos serviços, excluindo os demais (Berg e Mugisha, 2010). A tarifa social seria, nesse sentido, instrumento para que famílias de baixa renda possam gozar de um direito humano.

4. Vale notar que a própria definição de pobreza tem evoluído na literatura recente sobre o tema. Nesse sentido, o conceito de pobreza multidimensional extrapola a questão da pobreza para além de medidas exclusivamente monetárias, abrangendo uma miríade de variáveis importantes para a vida humana. Como os aspectos multidimensionais da pobreza ainda passam ao largo das principais normativas brasileiras sobre o tema, este artigo trata apenas da dimensão de renda familiar ao usar os termos “pobres” ou “pobreza”.

Kerstenetzky (2006) parte de uma discussão de cunho teórico sobre justiça de mercado e justiça distributiva, cuja utilização distinguiria perspectivas distintas de ação pública. Em uma perspectiva mercadológica radical, por exemplo, as políticas sociais seriam necessariamente residuais, pois o mercado seria o promotor por excelência da mais eficiente alocação de recursos. Nessa ótica, o regulador teria a única função de corrigir falhas de mercado. Ao contrário, uma lógica estatista e centralizadora imporia ações universalizantes. Em sua opinião, importa, sobretudo, identificar os princípios de justiça social que a política pública pretende implementar. Assim, as noções de universalização ou focalização passariam a constituir-se apenas como olhares alternativos, às vezes complementares, para implementá-la.

Vilas-Bôas (2011) combina os conceitos, falando de universalismo focalizado e focalização universalizante na prática das políticas sociais brasileiras, demonstrando a possibilidade de que essas perspectivas se complementem em vez de necessariamente se oporem, no mesmo sentido de Kerstenetzky (2006). Entretanto, aponta fragilidades nessa combinação pelo baixo alcance das políticas de cunho universal, em termos de resultado e cobertura. Isso incidiria negativamente sobre as ações mais focalizadas, inegavelmente importantes no alívio imediato da pobreza, mas incapazes de seguir adiante na redução da desigualdade no longo prazo, por carecerem do aparato que as tornaria capazes de garantir direitos. Cabe aqui mencionar o modelo da Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Cachoeiro de Itapemirim (Agersa), que inclui nos critérios da tarifa social a comprovação de que as crianças da família frequentam a escola. Este tipo de contrapartida também é observado no caso do Programa Bolsa Família (PBF), que tem exigências tanto escolares quanto de saúde da família.

Para além do debate conceitual, a utilização dessas noções no tema da pesquisa enriquece a análise proposta. Na lógica dos DHAE, cidadãos que ainda não contam com serviços e usuários carentes mereceriam uma atenção diferenciada. Afinal, as famílias mais pobres estariam presas a uma situação da qual teriam grande dificuldade de escapar sozinhas, pois sobre elas incidiriam concomitantemente diferentes formas de exclusão: social, econômica, espacial, laboral, simbólica, entre outras (Xiberras, 1994). Trata-se de uma causação circular cumulativa, tal qual discutida por Myrdal a respeito da situação das regiões subdesenvolvidas (Myrdal, 1968). Ainda que focando nesta população, o uso de estratégias combinadas – universalizantes? – poderia ser o caminho para a superação de seus problemas e importa verificar se teriam sido de fato utilizadas e em que medida. No caso de Cachoeiro de Itapemirim, por tratar-se de regulação municipal, seria possível associar políticas sociais distintas: tarifa social por meio da Agersa condicionada ao cumprimento de requisito ligado à educação.

Por sua vez, a manutenção de padrões de exclusão socioespacial evidenciada na falta de serviços de saneamento constituiria obstáculo à realização plena de outros direitos. Nesse sentido, uma eventual violação do direito humano à água

e ao esgoto em sua dimensão da acessibilidade econômica poderia ser vista como um “termômetro” (ou *proxy*) de outras violações. O município de Natal parece tentar levar esse fator em conta, instituindo como critério da tarifa social a localização da moradia. Este tipo de critério pode, inclusive, ser uma solução técnica para a alegada dificuldade de cruzamento de dados dos prestadores com os dados do Cadastro Único do Governo Federal (CadÚnico) – uma vez que o prestador, graças à atividade dos leituristas, necessariamente possui quase a totalidade dos endereços dos usuários. Dado que há uma fortíssima correlação entre renda e localização residencial (Abramo, 2007; Almeida, Monte-Mór e Amaral, 2017; Feler e Henderson, 2011), variações locais para a tarifa social podem ser uma política que aumente o alcance do benefício e simplifique as regras.

Como aponta o trabalho de Feler e Henderson (2011), usando uma grande amostra de localidades no Brasil, a privação na oferta de água foi uma estratégia para evitar a formação de bairros pobres de imigrantes durante a ditadura militar (1964-1985). Os resultados econométricos indicam que até hoje, a redução da oferta de água diminui a taxa de crescimento da localidade, especialmente de domicílios de baixo nível educacional. Nesse sentido, é inegável a correlação entre espacialidade, exclusão dos serviços de água e exclusão de outros tipos de direitos (como educação, e possivelmente, cultura e transporte).

Em suma, as noções de focalização e universalização perpassam todo o problema do papel e dos instrumentos do Estado na busca da efetivação de direitos humanos tidos como universais. Nesse sentido, são úteis para se avaliar o efeito da regulação sob o ponto de vista focalizado do direito humano à água e ao esgoto, pois servem para verificar a eficácia de ações focadas em um determinado público selecionado em função de critérios que o delimitam.

Desse modo, subsídios focalizados, como é o caso das tarifas sociais, dirigem-se a um público definido por critérios geográficos, em função de uma determinada categoria de usuários ou de critérios administrativos, por exemplo ingressos menores (Lentini e Ferro, 2014). A maior vantagem da focalização residiria no potencial de redução do custo total do subsídio ou na concentração de mais recursos financeiros em menos destinatários. Entretanto, para uma análise mais aprofundada dessa problemática, faltam ainda pesquisas de caráter mais empírico, para se avaliar a efetividade das políticas tarifárias focalizadas via tarifa social e de seus critérios.

2.2 Regulação e acessibilidade econômica

Pode-se dizer que os mais importantes objetivos das tarifas pagas pelos usuários são sustentabilidade, eficiência e equidade (Lentini e Ferro, 2014). O primeiro deles determina-se principalmente pelo nível das tarifas *vis-à-vis* os níveis de custos e as necessidades de investimentos – o chamado equilíbrio econômico-financeiro celebrado pelo marco regulatório do saneamento brasileiro (Lei Federal nº 11.445/2007).

Por seu turno, a eficiência relaciona-se à relação entre o nível das tarifas e a qualidade do serviço prestado, sendo ambos objetos de intervenção do regulador para cumprir objetivos específicos. A equidade refere-se, sobretudo, à estrutura das tarifas, na medida em que o regulador pode-se valer de instrumentos de focalização, levando-se em conta a capacidade de pagamento, a incidência das faturas no gasto familiar, entre outros fatores. Por serem responsáveis por definir as tarifas, os reguladores têm papel importante com relação a esse aspecto dos DHAE.

Os reguladores podem, na definição do desenho e da estrutura das tarifas, contemplar uma categorização de usuários que permita atender às distintas peculiaridades locais, oferecendo serviços e preços diferenciados e facilitando a aplicação de subsídios cruzados. Os reguladores distinguem as tarifas em função de, no mínimo, quatro tipos de usuários: residencial, comercial, industrial e público. O uso do instrumento da tarifa social supõe, salvo no caso de subsídios diretos como no caso da Agersa, uma política de subsídios cruzados, que podem beneficiar usuários residenciais em detrimento dos demais ou o contrário. Em geral, evita-se sobrecarregar usuários do tipo industrial, que, embora possam pagar faturas maiores, tendem a adotar soluções individuais e deixar a rede quando os custos se tornam excessivos. Ainda assim, em geral, os usuários industriais são os que possuem os maiores preços-tetos para as tarifas aplicadas.

O desafio de como financiar serviços de qualidade para todos, sem discriminação, permanece premente. Para além de uma abordagem estritamente economicista, atenta principalmente à recuperação de custos e à remuneração dos investimentos, os DHAE supõem a compatibilidade entre acessibilidade econômica e sustentabilidade financeira. Para tanto, poderes públicos podem ter de mobilizar recursos externos à tarifa (OHCR, 2015), como no caso de Cachoeiro de Itapemirim, ainda que a eficácia da tarifa social tenha sido questionada. Na ótica dos DHAE, entretanto, os cortes no caso de usuários sem condições de pagar pelos serviços deveriam ser proibidos, o que não ocorre em nenhum dos reguladores analisados. Em outras palavras, se os usuários de baixa renda ou em situação de vulnerabilidade social não estão sendo capazes de pagar nem as faturas geradas com tarifas sociais, não há de se supor que serão capazes de pagar contas mais altas, faturadas como usuários comuns – como vem praticando a Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (Arsae-MG), por exemplo. O argumento de que o corte ou o faturamento com perda de benefício são incentivos para evitar a inadimplência soa pouco lógico diante da essencialidade da água para a vida humana. Além disso, o corte pode levar a violações dos direitos humanos.

Para se ter um parâmetro distinto, em vários outros países isso não acontece. Franceys (2008b) lembra que essa possibilidade já havia sido excluída na Inglaterra

pela reforma legislativa de 1999, devido à indignação provocada pela elevação das tarifas que se seguiu à privatização dos serviços. Em legislação de 2013, igualmente a França proibiu cortes nessas hipóteses. Caso interessante ocorreu na Colômbia, onde o regulador permitiu, mas, sob o manto dos DHAE, o Judiciário decidir contra a possibilidade de cortes (López-Murcia, 2013). Nesse país, permanece situação incerta, pois as decisões judiciais versam sobre casos específicos e têm, portanto, efeitos limitados às partes do processo.

3 OBJETIVOS E METODOLOGIA

O objetivo geral deste trabalho é buscar evidências sobre a forma como as instituições de regulação de saneamento básico no Brasil estão tratando da questão da acessibilidade econômica aos serviços de água e de esgoto para populações carentes. Especificamente, busca-se:

- examinar de que forma a regulação contribuiu para a efetivação do direito humano à água e ao esgoto, com foco na dimensão da acessibilidade econômica;
- analisar, em uma abordagem exploratória, normas regulatórias referentes à acessibilidade econômica, destacando os critérios para o acesso à tarifa social, sua extensão e as condições para a perda do benefício;
- discutir até que ponto as normas tarifárias de focalização nas populações carentes apresentam tensão ou convergências com a perspectiva do direito humano à água e ao esgotamento sanitário; e
- discutir o potencial da incorporação do direito humano à água e ao esgotamento sanitário nas atividades regulatórias do setor de saneamento no Brasil.

Dada a escassez de pesquisas específicas sobre essa temática, faz-se neste trabalho um estudo exploratório. Após a realização de uma revisão da literatura sobre regulação e direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário, foi construída uma referência para uma discussão de itens específicos da atividade regulatória voltada para a questão da acessibilidade econômica aos serviços, que levou à escolha do estudo das chamadas “tarifas sociais”. Isso porque preocupações com relação ao acesso a serviços para as populações carentes são geralmente tratadas pelos tipos distintos de tarifas sociais (Komives e Cowen, 1999). Estas podem ser analisadas na linha das discussões sobre focalização, pois são pensadas para impactar um público-alvo específico (Britto, 2015). Há, entretanto, poucas referências específicas sobre o tema. Diante disso e considerando os limites deste trabalho, optou-se por abordar três questões principais: existência e modalidades de tarifa social; hipóteses de suspensão do benefício; e nível de descontos.

Além das dimensões da análise proposta, a restrição do escopo deste trabalho à tarifa social se justifica pela centralidade do problema da capacidade de pagamento pelos serviços para as populações carentes. Para que se tenha uma visão mais abrangente sobre como os reguladores encaram o tema, foram escolhidas doze agências reguladoras (sendo seis estaduais, três intermunicipais e duas municipais) a partir do universo de agências integrantes da Associação Brasileira de Agências Reguladoras – Abar (Abar, 2015). O critério de seleção, além do modelo institucional, pautou-se pela busca de mostrar a diversidade de linhas de atuação. Em função da maior quantidade de serviços delegados a concessões de empresas estaduais,⁵ a maior parte das agências reguladoras são estaduais, o que nos levou a ponderar isso na seleção da amostra. Ou seja, há mais agências reguladoras estaduais neste estudo, por isso retratar um aspecto observado no universo da Abar. Para o levantamento dos dados, utilizou-se pesquisa documental das deliberações, das resoluções, dos regulamentos e dos pareceres jurídicos dessas agências selecionadas, complementada com entrevistas semiestruturadas junto a representantes das agências por intermédio de questões previamente elaboradas.⁶

Antes, porém, de se passar à discussão dos resultados, cabe listar as agências reguladoras utilizadas neste estudo. A partir de um universo das agências escolhidas em função de seu formato institucional e da diversidade de suas experiências, optou-se pelos seguintes reguladores:

- agências estaduais/Distrito Federal: Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento do Distrito Federal (Adasa-DF); Agência Reguladora do Estado do Ceará (Arce-CE); Arsae-MG; Agência Reguladora de Saneamento e Energia do estado de São Paulo (Arseps); Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos (AGR-GO); Agência Reguladora de Saneamento Básico e Infraestrutura Viária do Espírito Santo (Arsi-ES); e Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Paraná (Agepar);
- agências intermunicipais: Ares PCJ; Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento do Estado de Santa Catarina (Aris-SC); e Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico da Zona da Mata de Minas Gerais (Cisab-MG); e

5. Os autores agradecem a um dos pareceristas essa observação.

6. As entrevistas semiestruturadas não foram realizadas com a Adasa, Arseps, AGR, Arsi, Cisab e Agepar. Isso decorreu do fato de que essas agências foram incluídas posteriormente na pesquisa, em uma tentativa de expansão da base de dados. Havia um *tradeoff* entre ter uma base muito restrita de agências e ter tido entrevistas semiestruturadas com as agências incluídas. Optamos pela maior quantidade de observações, visto que as próprias normas disponibilizadas pelas agências traziam as informações fundamentais para este artigo. Trabalhos futuros podem avançar na direção de realizar entrevistas com todas as agências aqui mencionadas.

- agências municipais: Agersa (Cachoeiro do Itapemirim-ES) e Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município de Natal (Arspan-RN).

A disponibilidade de informações em meio eletrônico também foi um critério de seleção.

Em termos metodológicos, é necessário ainda fazer uma ressalva de caráter histórico-político. Parte significativa das estruturas tarifárias adotadas por agências reguladoras no Brasil foram herdadas de práticas previamente adotadas pelos prestadores de serviços. Em outras palavras, muitas das estruturas tarifárias vigentes ainda hoje foram concebidas pelos prestadores, e as agências reguladoras, criadas muito mais recentemente, acataram essas estruturas, em muitos casos. Por sua vez, também há agências que em poucos anos de existência alteraram a estrutura tarifária herdada. No caso específico de Cachoeiro de Itapemirim-ES, a estrutura tarifária, no que tange à tarifa social, foi estabelecida por lei municipal, portanto, definida fora do âmbito tanto da agência reguladora quanto do prestador de serviços. Essas questões serão detalhadas nas próximas seções.

4 RESULTADOS

O levantamento preliminar das normas regulatórias feito no âmbito deste trabalho mostrou que todos os reguladores adotam esquemas de tarifa subsidiada para parcelas consideradas pobres, isto é, todos eles utilizam algum tipo de tarifa social. Os beneficiários são exclusivamente usuários residenciais, muito embora exista em alguns casos a possibilidade da adoção de subsídios entre categorias para usuários residenciais chamados *populares*, como uma outra categoria além da social, e para comércios pequenos. No caso da Adasa-DF, por exemplo, os usuários residenciais são divididos em três categorias, *rústica*, *popular* e *normal*. A tarifa social (chamada de “tarifa popular”) é a mesma para as categorias *rústica* e *popular*. A única exceção ao subsídio tarifário foi da Agersa, que optou por um modelo de subsídio direto do município. Nesse caso, há que se levar em conta o fato de o regulador ser municipal, o que torna mais próxima a relação com o titular e pode ter tornado, assim, mais viável o subsídio direto. Evidenciou-se uma grande diversidade em termos de critérios para o acesso ao benefício e para os valores dos descontos, como se verá adiante. E ficou clara, por fim, a tensão com os DHAEE, que condenam os cortes por inadimplemento nos casos em que o usuário não tem condições de pagar a fatura: todas as agências permitem o corte por não pagamento independentemente do motivo. A seguir, discutem-se os distintos aspectos de maneira mais detida.

4.1 Critérios de elegibilidade e hipóteses de suspensão do benefício

Há vários modelos distintos com relação aos critérios de elegibilidade para o benefício da tarifa social, sintetizados no quadro 1. Em muitos casos, no Brasil e em outros países, associam-se aspectos da moradia às condições de pagamento do usuário (tamanho do imóvel construído ou do lote, localização, tipo de construção, materiais, etc.). Em outros, adota-se um teto como critério de consumo (nível máximo consumido no mês). Ademais, a maioria adota algum critério de natureza socioeconômica (níveis estimados de renda, propriedade de algum bem, etc.). Às vezes, utiliza-se uma combinação desses critérios. Ver o resultado no quadro 1.

QUADRO 1
Critérios para acesso ao benefício da tarifa social

Reguladores	Moradia	Socioeconômico	Consumo de água
Arsban-Natal	x	x	x
Agersa-ES		x	x
Ares PCJ		x	
Aris-SC		x	
Arce-CE	x		x
Arsae-MG		x	
Adasa-DF	x		
Arsesp	x	x	
AGR-GO	x	x	x
Arsi_ES		x	
Agepar-PR	x	x	x
Cisab-MG	x		

Fonte: Informações institucionais.
Elaboração dos autores.

Como expõe o quadro 1, a maioria das agências reguladores utiliza critérios socioeconômicos para conceder a tarifa social. Apenas três (Arce, Adasa e Cisab) não possuem esse tipo de critério. Cabe notar que nesse critério, há outras condicionantes, que variam entre essas instituições. A Arsae, por exemplo, combina inscrição no CadÚnico com renda *per capita* inferior a meio salário mínimo (SM). No caso da Agersa, dois outros critérios aparecem: inexistência de telefone fixo e comprovação de que as crianças da residência frequentam a escola. No caso da Arsi, não há um limite de renda específico, mas uma correlação com baixos patamares de renda familiar, o que é captado por meio do acesso a outros programas governamentais: PBF, do governo federal; Programa Bolsa Capixaba, do governo estadual; Programa de Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC); Programa Minha Casa Minha Vida (faixa I) e entidades – recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), operados pela Caixa Econômica Federal a partir de aportes do Orçamento Geral da União (OGU). No caso da Arsesp, os

critérios socioeconômicos incluem renda mensal de até 3 SMs, ou desempregados cujo o último salário tenha sido no máximo 3 SMs.

Cinco reguladores não adotam critérios relacionados à habitação. Os dois reguladores da região Nordeste adotam. A Arce aplica o benefício para construções chamadas básicas, que incluem material da construção (taipa ou madeira), tipo de piso (terra batida), inexistência de jardim ou horta e área máxima coberta de 50 m². A Arsban adota sistemática diferente: entre cinco requisitos postos, tem direito à tarifa social o usuário que cumprir três deles. Caso cumpra dois, paga uma tarifa um pouco menos subsidiada, mas ainda mais barata do que a tarifa residencial comum, chamada tarifa popular. Esse regulador adota como critérios relacionados à moradia, além da área de 50 m², a localização do imóvel em área de baixa renda, a inexistência de caixa d'água e a ocorrência de um único ponto com torneira. No caso da Arsesp, ser morador de cortiços ou assemelhados já é condição suficiente para ser beneficiado pela tarifa social. Caso a moradia seja classificada como “sub-normal” (de madeira ou alvenaria, ou rústica), ela deverá ter área útil construída de até 60 m², além de o usuário ter de atender o critério de renda (3 SMs) e ser consumidor de energia elétrica monofásica com consumo até 170 KW/mês. A AGR também faz esse tipo de cruzamento de critérios, nos quais o usuário deve atender, além do critério de moradia (imóvel definido como popular e até 60 m²), outras condicionantes: ser beneficiário de algum programa social, receber até 2 SMs, não possuir fonte alternativa de água e apresentar consumo até 20 m² por mês.

Diante dessas evidências, entende-se que há complexidades normativas para o acesso ao benefício – as condicionantes de acesso ao benefício frequentemente não são do tipo “ou”, mas do tipo “e”, o que afunila o universo dos que podem ser beneficiados, além de dificultar aos usuários conseguir reunir todas essas comprovações.

Nos casos da Arsban, Agersa, Ares PCJ, Aris e Arsae-MG, utiliza-se sempre o CadÚnico ou a renda *per capita* como referência. Vale notar que o uso do CadÚnico traz uma dificuldade adicional, uma vez que os bancos de dados comerciais dos prestadores dos serviços podem não conter os cadastros de pessoas físicas (CPF's) de todos os usuários, o que inviabiliza o cruzamento automático dos usuários sociais. Além disso, os microdados do CadÚnico não são abertos, de modo que se deve fazer um convênio para que se tenha acesso a eles. Dessa forma, nos municípios onde o critério é baseado no CadÚnico, uma parte significativa dos usuários que tem direito à tarifa social não consegue acessar ao benefício em função do tipo de regra criada e do cadastro dos prestadores. Como exemplo, no caso de Juiz de Fora-MG, regulado pela Arsae, identificou-se que 31.829 famílias têm direito ao benefício. Já reconhecendo de antemão a dificuldade do cadastro diante da regra criada, a Arsae definiu na Revisão Tarifária de 2016 uma meta de cadastro de 22.740 famílias. Contudo, até 2017, apenas 3.328 famílias conseguiam acessar aos descontos nas faturas, o que representa cerca de 10% do total.⁷

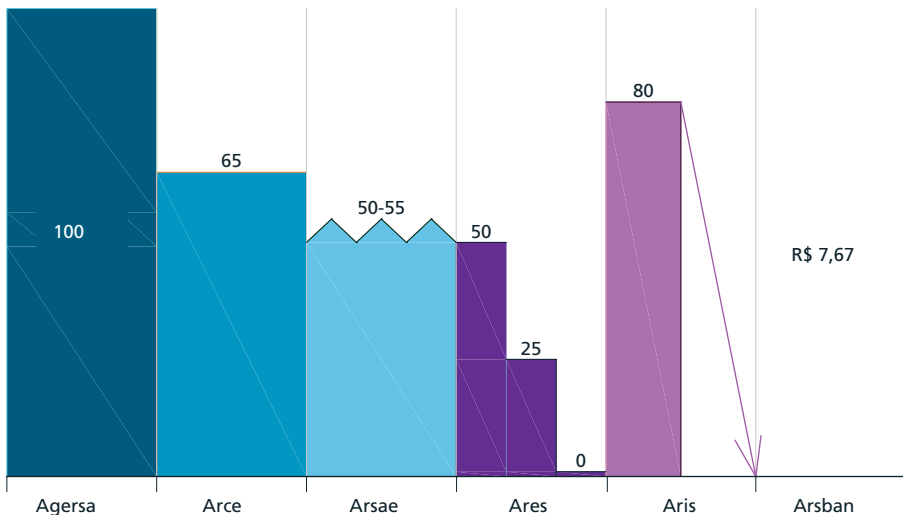
7. Disponível em: <<https://bit.ly/3eVlcNk>>. Acesso em: 24 abr. 2018.

Quanto ao critério de consumo, Agepar, Arsban, Agersa e Arce adotam o volume de 10 m³ como limite máximo mensal sem que se perca o benefício. A AGR define o volume de 20 m³/mês. Especificamente sobre a questão do volume consumido de água, vale notar que o teto frequentemente utilizado de 10 m³ pode representar um risco adicional para famílias em situação de vulnerabilidade social que possuem muitos moradores no mesmo domicílio.⁸ Nesse sentido, o teto estabelecido pela AGR se apresenta como mais razoável. Com relação à perda do benefício, todos os reguladores listaram o nível de consumo como a causa mais importante, além da situação em que o usuário deixa de cumprir os requisitos básicos. No caso da Arsae, a perda do benefício acontece quando o usuário tiver duas faturas atrasadas – sendo que na fatura seguinte, a terceira, ele já será faturado como usuário residencial comum. Esta regra claramente penaliza o usuário de baixa renda que, caso não consiga pagar as faturas com desconto, perde o desconto e se torna um inadimplente normal.

4.2 Níveis de desconto e possibilidade de corte

Os níveis de desconto na fatura são bastante variáveis, como mostra o gráfico 1, para alguns prestadores selecionados.

GRÁFICO 1
Níveis de desconto para usuários de tarifas sociais (2017)
(Em %)



Fonte: Informações institucionais.
Elaboração dos autores.
Obs.: Percentuais de descontos.

8. A definição de volume mínimo varia entre regiões, inclusive por motivos climáticos. Em função disso, a Organização Mundial de Saúde (OMS) definiu como o volume de 100l/dia/pessoa como o volume mínimo mais alto.

Entre as agências reguladoras mostradas no gráfico 1, apenas a Agera aplica descontos totais para as famílias consideradas de baixa renda, com base em programa instituído por decreto da secretaria de assistência social do município. Segundo essa agência reguladora, foi realizada uma pesquisa que concluiu que 3% da população era de baixa renda, equivalente a aproximadamente 1.500 famílias. A partir de então, estabeleceu-se esse número como teto dos beneficiários potenciais. Avaliação do regulador levou a uma revisão do critério, que será definido em lei municipal.

Aplica-se às vezes algum tipo de regressividade no desconto, isto é, ele diminui à medida que aumenta o consumo. Assim era, por exemplo, na Arsa até 2016. Entretanto, por ocasião da revisão tarifária da Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa) em 2017, quando se estabeleceu indicador de capacidade de pagamento, passou-se a um desconto de 50% não regressivo. Vale notar também que, para o caso da Arsa, o nível de desconto variava entre os prestadores regulados (Copasa, Serviços de Saneamento Integrado do Norte e Nordeste de Minas Gerais S/A – Copanor, Companhia de Saneamento Municipal – Cesama, Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Passos – Saae/Passos e Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Itabira – Saae/Itabira) até recentemente. Os níveis de descontos para tarifas sociais de prestadores distintos foram equalizados a partir de 2017. Na Arce, os descontos chegam a 65%. Apenas a Arsan utiliza montante fixo em real como métrica do desconto, valor que é reajustado periodicamente.

Todas as agências (as doze selecionadas neste trabalho) autorizam o corte de ligação de água por inadimplência, independentemente de se tratar de usuário residencial social, ainda que esta seja causada por dificuldades financeiras. Cabe uma menção à Agera, pois, considerando-se que o desconto da tarifa social é de 100%, neste caso, está excluída a possibilidade de que o usuário considerado de baixa renda tenha seu serviço cortado por falta de pagamento. Alguns dos reguladores proíbem cortes para entidades que prestam serviço essencial (hospital, creche, asilo, prisão, etc.) e todos eles estabelecem procedimento que limita as situações de corte dos serviços, como a necessidade de se avisar o usuário, a proibição de que o corte seja feito na véspera de fim de semana ou feriado, entre outras. A Arsa mostrou uma regra mais radical, pois, além de o beneficiário da tarifa social perder o incentivo depois de duas faturas em aberto, suas normas permitem que o prestador corte o serviço após sessenta dias de não pagamento de uma fatura.

5 CONCLUSÕES

Desde seu advento, há pouco mais de dez anos no Brasil, a regulação do saneamento tem como um de seus objetivos promover a universalização dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, isto é, contribuir para a ampliação do acesso a eles. Por um lado, vale notar que passados mais de dez anos da

aprovação da Lei Federal nº 11.445/2007, grande parte dos municípios brasileiros continuam sem qualquer tipo de instituição reguladora dos serviços de saneamento. Por outro lado, existe certo consenso nos meios acadêmicos e técnicos sobre a importância de regulação naqueles setores que, como o saneamento, se caracterizam pelo monopólio natural, isto é, aqueles em que altos custos fixos, barreiras técnicas e de infraestrutura impedem que haja concorrência, colocando-se o prestador em uma posição de proeminência em detrimento de usuários e poderes concedentes (Queiroz, 2016). A justificativa, nestes termos, seria estritamente econômica.

Há, entretanto, outros fundamentos possíveis para a regulação. Ademais, a própria legislação parece apontar para eles, quando coloca objetivos de caráter social. Ora, o saneamento ainda é precário em termos quantitativos e qualitativos, notadamente para as famílias mais desfavorecidas. Estima-se que na América Latina, 70% das pessoas sem acesso à água e 85% das que não têm acesso a esgoto correspondem aos 40% mais pobres da população (BID, 2007). Nesse sentido, a abordagem dos direitos humanos pode servir para fortalecer a posição do regulador, para além de seu papel de incentivador da eficiência. A regulação pode se tornar instrumento de promoção da inclusão social, contribuindo, dentro de suas atribuições, para remediar a situação de vulnerabilidade sanitária e ambiental em que vive parte significativa de nossa população. Por sua vez, como mostra a análise das regras regulatórias das agências selecionadas neste trabalho, a regulação também pode atuar de maneira conservadora em várias normativas.

Realizar os direitos humanos à água e ao esgoto, universalizando esses serviços, deveria ser, portanto, prioridade da sociedade brasileira, para a qual a regulação também deveria colaborar, no marco de suas competências. Nesse sentido, a abordagem dos direitos humanos parece ter lugar nas discussões sobre acesso aos serviços, merecendo maior atenção dos atores do setor. Neste trabalho, buscou-se analisar apenas um aspecto limitado dos DHAÉ, isto é, a questão da acessibilidade econômica, por intermédio de um exame exploratório das regras regulatórias sobre a tarifa social. Nota-se, de forma geral, alguma preocupação com a temática, pois todos os reguladores analisados usam o instrumento. Haveria, assim, alguma convergência com os DHAÉ. Variam, contudo, os critérios, as condições, os formatos e os descontos.

Como foi apontado, há uma complexidade normativa considerável, com vários pré-requisitos para os usuários acessarem o benefício, os quais mudam bastante nos distintos casos. Além disso, também se nota o baixo alcance da tarifa social em função da maneira como a regra foi elaborada por alguns reguladores, ao vincularem o benefício ao CadÚnico. Ainda que o atrelamento a esse banco de dados seja um passo importante, essa opção pressupõe, para que seja bem-sucedida, que os bancos de dados comerciais dos prestadores estejam sempre atualizados e que

as demais políticas sociais já tenham chegado antes aos potenciais beneficiários. Mesmo quando essas dificuldades técnicas e burocráticas são superadas, algumas normativas excluem usuários que são contemplados em programas como o Minha Casa Minha Vida (faixa I), ao exigirem também critério de renda específico. Considerando a possibilidade de corte por inadimplência, mesmo no caso de usuários que não podem pagar pelos serviços, haveria igualmente tensão com os DHAE.

Recomenda-se, com base nas linhas de análise adotadas neste trabalho, que os próprios reguladores instituem indicadores para acompanhar a efetividade da tarifa social, ainda que se trate de tarefa de relativa complexidade devido à carência de dados socioeconômicos. Entretanto, uma maneira simples e direta que os reguladores possuem para verificar se as regras de perda de benefício por inadimplência são eficazes, é testar se os usuários sociais deixam de ser inadimplentes após a perda do benefício. Comparações dos níveis de inadimplência e de corte entre usuários sociais e não sociais também podem trazer evidências empíricas que corroborem a hipótese de que, na verdade, a perda do benefício e o corte apenas agravariam uma situação de vulnerabilidade sanitária, ambiental e social preexistente.

Vale apontar ainda o aspecto da publicidade das normas regulatórias a respeito de tarifa social e da inadimplência no Brasil. Embora a publicidade dos atos administrativos públicos esteja presente desde a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e seja exigida pelas leis que criaram as agências reguladoras, ainda há muito o que avançar na transparência ativa, que viabilize um acesso facilitado dos cidadãos às normativas dessas instituições no país. As resoluções encontram-se disponíveis apenas na internet, em um país com enorme exclusão digital, mesmo no século XXI. É bastante razoável supor que uma parte significativa dos potenciais beneficiários da tarifa social não tenham sequer conhecimento dos seus direitos.

Para Franceys (2008a), a correta solução pelo regulador da equação “investimento, serviço e tarifa” no meio urbano é possível mantendo-se uma tarifa razoavelmente módica, mas a inclusão dos mais pobres torna a equação mais complexa. Afinal, além de ser necessário considerar o patamar tarifário ao construir a receita requerida pelos prestadores de serviços, também se deve analisar a estrutura tarifária – isto é, como se “divide o bolo” de quem paga pelos serviços. Nota-se, portanto, que é uma matéria iminente e inexoravelmente política – as instituições reguladoras, ao definirem sua estrutura tarifária, estão lidando com aspectos políticos. Nesse sentido, qualquer abordagem tecnocrática que pretende excluir a dimensão política corre o risco de ser tautológica e incompleta, ou mesmo, estar evitando discutir o *status quo* daquele setor. Como teóricos importantes apontaram, para o caso da ciência econômica, tentar excluir os aspectos políticos do debate pode assumir um caráter fraudulento e prover conclusões ilógicas ao chegar em recomendações políticas sem discutir pressupostos políticos (Myrdal, 1965; Robinson, 1962).

De todo modo, uma agência reguladora, órgão estatal ainda que independente, deve se atentar para a capacidade de pagamento dos usuários. A literatura entende como quase que exauridas as dúvidas quanto à relação direta entre saneamento básico, saúde e desenvolvimento social (Heller, 1998). Falta, ainda, compreender melhor de que maneira os reguladores, que oscilam entre perspectivas políticas e tecnocráticas, estão atuando nesse paradigma. Pela lente dos DHAE, este trabalho procurou contribuir para uma melhor compreensão sobre o papel das instituições reguladoras no contexto de extrema desigualdade de renda⁹ e de acesso aos serviços de água e de esgoto na sociedade brasileira.

Além disso, recomenda-se que sejam realizados estudos empíricos e comparativos, que levem em conta tanto os níveis dos descontos como as condições para se auferir e se perder o direito ao benefício. É possível que nos distintos modelos institucionais de reguladores haja não apenas técnicas distintas para a definição do benefício, mas também maior ou menor atenção ao tema, bem como eficácia do instrumento. Reguladores municipais têm em princípio maior possibilidade de juntar esforços com a administração direta, ainda que isso possa levar a alguma forma de captura. As instituições municipais também têm maiores possibilidades de construção de bases de dados próprias, mais acuradas e em consonância com dados dos órgãos de defesa social dos municípios e com os cadastros de imóveis das prefeituras (bases do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, e Imposto de Transmissão de Bens Imóveis – ITBI). Reguladores intermunicipais movem-se em cenário político administrativo distinto e têm outras peculiaridades, como reguladores estaduais estão mais distantes da realidade local. Muito há ainda a ser pesquisado e entendido. Espera-se com este trabalho despertar o interesse nessa importante temática.

REFERÊNCIAS

ABAR – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO. **Saneamento básico**: regulação 2015. Brasília: Ellite Gráfica, 2015.

ABRAMO, P. **A cidade caleidoscópica**: coordenação espacial e convenção urbana. 1. ed. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 2007.

ALBUQUERQUE, C. **Realising the human rights to water and sanitation**: a handbook by the un special rapporteur. Portugal: booklet 1, 2014.

ALMEIDA, R. P.; MONTE-MÓR, R. L. M.; AMARAL, P. V. M. Implosão e explosão na Exópolis: evidências a partir do mercado imobiliário da RMBH. **Nova Economia**, v. 27, n. 2, p. 323-350, 2017.

9. Sobre a desigualdade de renda brasileira, ver Gobetti e Orair (2017).

BERG, S.; MUGISHA, S. Pro-poor water service strategies in developing countries: promoting justice in Uganda's urban project. **Water Policy**, v. 12, n. 4, p. 589-601, 2010.

BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. **Iniciativa de agua y saneamiento**. Washington, D.C: BID, 2007.

BRITTO, A. L. Tarifas sociais e justiça social no acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil. *In*: CASTRO, J. E.; HELLER, L.; MORAIS, M. P. (Org.). **O direito à água como política pública na América Latina: uma exploração teórica e empírica**. Brasília: Ipea, 2015, p. 209-225.

COMPARATO, F. K. **Fundamento dos direitos humanos**. São Paulo: IEA, 1997. Disponível em: <<https://bit.ly/39hhUYo>>.

FRANCEYS, R. Regulating water and sanitation for the poor: economic regulation for public and private partnerships. *In*: FRANCEYS, R.; GERLACH, E. (Orgs.). **Case study 10: England**. Londres: Earthscan, 2008a, p. 177-194.

_____. Regulating water and sanitation for the urban poor. *In*: FRANCEYS, R.; GERLACH, E. (Orgs.). **Regulating water and sanitation for the poor: economic regulation for public and private partnerships**. Londres: Earthscan, 2008b. p. 1-20.

FELER, L.; HENDERSON, J. V. Exclusionary policies in urban development: Under-servicing migrant households in Brazilian cities. **Journal of Urban Economics**, v. 69, n. 3, p. 253-272, 2011.

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. Taxation and distribution of income in Brazil: new evidence from personal income tax data. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 37, n. 2, p. 267-286, June 2017.

HELLER, L. Relação entre saúde e saneamento na perspectiva do desenvolvimento. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 3, n. 2, p. 73-84, 1998.

KERSTENETZKY, C. L. Políticas sociais: focalização ou universalização. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 26, n. 4, p. 564-574, 2006.

KOMIVES, K.; COWEN, P. J. B. **Expanding water and sanitation services to low-income households: the case of the La Paz-El Alto concession**. Washington, D.C: World Bank, n. 178, 1999.

LENTINI, E. J.; FERRO, G. Políticas tarifarias y regulatorias en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el derecho humano al agua y al saneamiento. **Serie recursos naturales e infraestructura**, n. 164, 2014.

LÓPEZ-MURCIA, J. D. Regulatory agencies and courts in the south: the overlaps in colombian water regulation. **Journal of Politics in Latin America**, v. 5, n. 2, 105-132, 2013.

MARSHALL, T. H. **Citizenship and social class and other essays**. Cambridge: Cambridge University Press, 1950.

MELO, A. J. M.; GALVÃO JÚNIOR, A. C. Regulação e universalização da prestação dos serviços de abastecimento de água. **Revista Água & Sociedade**, Brasília, n. 10, p. 49-58, 2013.

MYRDAL, G. **The political element in the development of economic theory**. Cambridge, MA: Harvard University, 1965.

_____. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Saga, 1968.

OHCHR – OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. Report of the special rapporteur on the human right to safe drinking water and sanitation. **A/HCR**, n. 30/39, 2015. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/SRWaterIndex.aspx>>.

_____. Report of the special rapporteur on the human right to safe drinking water and sanitation. **A/HCR**, n. 36/45, 2017. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/SRWaterIndex.aspx>>.

PEIXOTO, J. B. (Org.). **Gestão econômico-financeira no setor de saneamento**. 2. ed. Brasília: Funasa, 2014.

QUEIROZ, V. C. **Avaliação de fundos como instrumentos de universalização dos serviços de saneamento**. 2016. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

ROBINSON, J. **Economic philosophy**. London: Watts and Co., 1962.

SULTANA, F.; LOFTUS, A. The human right to water: critics and condition of possibility. **WIRES Water**, v. 2, Mar./Apr. 2015.

VILAS-BÔAS, L. **A focalização e universalização na política social brasileira: opostos e complementares**. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Sobre Desigualdade e Desenvolvimento/UFF, out. 2011. (Texto para Discussão, n. 56).

XIBERRAS, M. **Les théories de l'exclusion**. Paris: Méridiens Klincksieck, 1994.

Data de submissão: 28/6/2018

Primeira decisão editorial em: 13/8/2018

Última versão recebida em: 22/8/2018

Aprovação em: 4/9/2018