

V-124 - A REGULAÇÃO DO SANEAMENTO DIANTE DO DIREITO HUMANO À ÁGUA: TARIFA SOCIAL E ACESSIBILIDADE ECONÔMICA

Matheus Valle de Carvalho e Oliveira⁽¹⁾

Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Mestre em Sociologia pela Université Paris 3 e Doutor em Geografia pela mesma universidade. Pesquisador em Pós-Doutorado do CPqRR, Fiocruz.

Endereço⁽¹⁾: Rua Oriente, 313 / apto 4 - Serra - Belo Horizonte - MG - CEP: 30220-270 - Brasil - E-mail: matheus.valle@arsae.mg.gov.br

RESUMO

A Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou em 2010 a Resolução 64/292 que reconhece explicitamente o direito humano à água e ao esgotamento. Dessa maneira, ter acesso contínuo a 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 impõe obrigações aos Estados-membros, que devem se empenhar em promover sua realização. Tendo em vista o papel central da regulação do saneamento no que diz respeito aos aspectos financeiros do saneamento, considerando-se suas atribuições na Lei 11.445/07, parte-se da hipótese que sua atuação é determinante na efetivação desse direito. Para avaliar os êxitos e impasses da regulação, no ano em que a legislação do setor completa 10 anos, utiliza-se neste trabalho o direito humano à água e ao esgoto como ferramenta de análise e avaliação da regulação sobre o acesso aos 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.

INTRODUÇÃO

A Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou em 2010 a Resolução 64/292 que reconhece 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 as 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. Em princípio, haveria direitos ditos de primeira geração, de liberdade, isto é, civis e políticos, realizados contra o Estado.

Encarregado de acompanhar a implementação dos direitos de igualdade, portanto do direito humano à água, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU aprovou a Observação Geral n° 15, de 2002. Nela avança no desenho de alguns dos elementos de sentido e alcance 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*); sustentabilidade. Já os conteúdos dos DHAE são: disponibilidade; acessibilidade física; qualidade e segurança; acessibilidade econômica e; aceitabilidade, dignidade e privacidade (ALBUQUERQUE, 2014). Antes de listar obrigações dos Estados-parte, o documento trata das seguintes dimensões:

- 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, etc;
- 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 aquele a instalações e serviços ao alcance físico de todos os setores da população;
- 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 a 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; LOFTUS, 2012), impõe obrigações aos Estados-membros. Trata-se, portanto, de que os Estados se empenhem em promover tais direitos.

Notem-se dois fatores relevantes com relação ao direito humano à água e ao esgoto: (1) 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; (2) 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, dadas as óbvias dificuldades técnicas e financeiras.

Tendo em vista o papel da regulação do saneamento no que diz respeito aos aspectos financeiros do setor (considerando-se suas atribuições previstas na Lei 11.445/07, como a de estabelecer o regime tarifário), parte-se da hipótese que sua atuação será decisiva na efetivação desse direito, entre outros aspectos, nas questões relacionadas à capacidade de pagamento dos usuários. Para examinar as normas regulatórias, no ano em que a lei marco do setor completa 10 anos, utiliza-se neste trabalho o direito humano à água e ao esgoto como ferramenta de análise com relação à acessibilidade econômica aos serviços, com foco nas populações carentes.

Avalia-se de que maneira os reguladores brasileiros têm incorporado na sua atividade a acessibilidade econômica como um dos conteúdos dos DHAE. Ainda que a abordagem dos direitos humanos suponha a integralidade, o interesse neste documento é focar a discussão da tarifa social. Isso porque, em tese, os usuários que têm direito à tarifa social são (ou deveriam ser), pelo menos entre aqueles que já têm acesso aos serviços, os mais desfavorecidos. Dito de outra maneira, para ser eficaz, a tarifa social deveria focalizar os usuários mais pobres. Tendo em vista as diferenças de critérios adotados pelos reguladores, entende-se como oportuna uma discussão de natureza exploratória sobre a tarifa social.

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 tornaria a equação mais complexa. De todo modo, enquanto órgão estatal, ainda que independente, o regulador, caso se entenda que tem a obrigação de promover aqueles direitos, deve atentar para a capacidade de pagamento dos usuários. Já não resta qualquer dúvida quanto à relação direta entre saneamento básico, saúde e desenvolvimento social (HELLER, 1998). Falta, ainda, entender melhor de que maneira os reguladores estão atuando dentro desse paradigma. Pela lente dos DHAE, este trabalho procura contribuir para uma melhor compreensão sobre o papel do regulador no contexto de extrema desigualdade de acesso aos serviços de água e de esgoto na sociedade brasileira.

OBJETIVO GERAL

Entender a forma como os reguladores brasileiros estão tratando da questão da acessibilidade econômica aos serviços de água e de esgoto para populações carentes.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- 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, dentro de 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;
- Discutir o potencial da incorporação do direito humano à água e ao esgotamento sanitário nas atividades regulatórias do setor de saneamento no Brasil.

METODOLOGIA

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 através de tipos distintos de tarifas sociais (KOMIVES; COWEN, 1998). 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 3 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 6 agências reguladoras (sendo 2 estaduais, 2 intermunicipais e 2 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. Para o levantamento dos dados, utilizou-se pesquisa documental das deliberações, resoluções, regulamentos e pareceres jurídicos dessas agências selecionadas, complementada com entrevistas semiestruturadas junto a representantes das agências através de questões previamente elaboradas.

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: Arce e Arsae-MG
- Agências intermunicipais: Ares PCJ e Aris SC
- Agências municipais: Agersa Cachoeiro do Itapemirim e Arsan Natal

RESULTADOS

O levantamento das normas regulatórias deste trabalho mostrou que todos os reguladores adotam esquemas de tarifa subsidiada para parcelas consideradas pobres, através de uma tarifa social. Os beneficiários são exclusivamente usuários residenciais, muito embora exista a possibilidade da adoção de subsídios entre categorias para usuários residenciais populares e para comércios pequenos. A única exceção foi da Agersa, que optou por um modelo de subsídio direto do Município, ainda que se possa argumentar que o fato de o regulador ser municipal torna mais próxima a relação com o titular e, assim, mais viável o subsídio direto. Evidenciou-se uma grande diversidade em termos de critérios para o acesso ao benefício, como se verá adiante. E ficou clara, por fim, a tensão com os DHAE, 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.

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 na tabela abaixo. Em muitos casos, no Brasil como no estrangeiro, associam-se aspectos da moradia às condições de pagamento do usuário (tamanho, localização, tipo de construção, materiais, etc.) Em outros, adotam-se critérios de consumo (nível máximo de consumo mensal). Mas todos adotam algum critério de natureza socioeconômica (níveis estimados de renda, propriedade de algum bem, etc.). Às vezes, utiliza-se uma combinação deles. Veja-se o resultado na tabela 1:

Tabela 1: critérios para acesso ao benefício da tarifa social

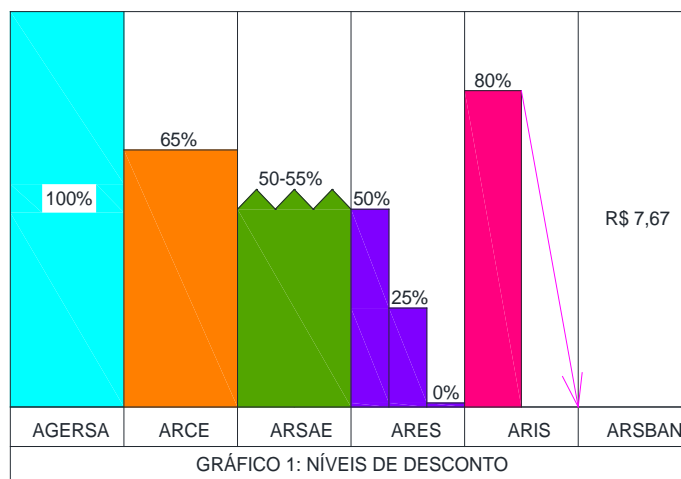
Reguladores	Moradia	Socioeconômico	Consumo
Arsban Natal	x	X	x
Agersa CdI		X	x
Ares PCJ		X	
Aris SC		x	
Arce CE	x		x
Arsae MG		x	

Os dois prestadores que adotam critérios de moradia encontram-se na Região Nordeste. 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 5 requisitos postos, tem direito à tarifa social o usuário que cumprir três deles. Caso cumpra 2, 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.

Apenas a Arce não utiliza critérios socioeconômicos e 3 reguladores os utilizam unicamente. Nos demais casos, utiliza-se sempre o CadÚnico ou a renda per capita como referência. A Arsae, por ex., combina inscrição no CadÚnico com renda per capita inferior a ½ salário mínimo. No caso da Agersa, 2 outros critérios aparecem: inexistência de telefone fixo e comprovação de que as crianças na residência frequentam a escola. Os três reguladores que utilizam o critério de consumo adotam o volume de 10 m³ como limite máximo mensal sem que se perca o benefício. 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, perda do benefício acontece quando o usuário tiver 3 faturas atrasadas.

NÍVEIS DE DESCONTO E POSSIBILIDADE DE CORTE

Os níveis de desconto na fatura são bastante variáveis, como mostra o gráfico abaixo.



Apenas a Agersa aplica descontos totais para as famílias consideradas de baixa renda, com base em programa instituído por decreto da Secretaria de Assistência Social do Município. 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 na Arsae até 2016. Entretanto, por ocasião da revisão tarifária da Copasa em 2017, quando se estabeleceu indicador de capacidade de pagamento, passou-se a um desconto de 50 a 55% não regressivo. Na Arce, os descontos chegam a 65%. Apenas a Arsban utiliza montante fixo em real como métrica do desconto, valor que é reajustado periodicamente.

Todas as agências autorizam o corte de ligação de água por inadimplência, independente de se tratar de usuário residencial social, ainda que esta seja causada por dificuldades financeiras. Cabe uma menção à Agersa, pois, considerando-se que o desconto da tarifa social é de 100%, está excluída neste caso a possibilidade de que usuário considerado de baixa renda tenha 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 por ex. a necessidade de se avisar o usuário, a proibição de que o corte seja feito na véspera de fim de semana ou feriado, etc. A Arsae mostrou uma contradição, pois, embora o beneficiário da tarifa social apenas perca o benefício depois de 3 faturas em aberto, suas normas permitem que o prestador corte o serviço após 60 dias de não pagamento de uma fatura.

DISCUSSÕES

FOCALIZAR PARA UNIVERSALIZAR

Considerando o objetivo declarado das tarifas sociais, mesmo que falte ainda uma avaliação empírica da sua efetividade, este trabalho 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; MUGISHA, 2010). A tarifa social seria, nesse sentido, instrumento para que famílias de baixa renda possam gozar de um direito humano.

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 estadocêntrica imporá 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). Mas aponta fragilidades nessa combinação pelo baixo alcance das políticas de cunho universal, em termos de resultado e cobertura, o que 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 Agersa, que inclui nos critérios da tarifa social a comprovação de que as crianças da família frequentam a escola.

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, etc. (XIBERRAS, 1994). 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 do Itapemirim, por tratar-se de regulação municipal, seria possível associar políticas sociais distintas: tarifa social através da Agersa condicionada ao cumprimento de requisito ligado à educação.

Por outro lado, a manutenção de padrões de exclusão socioespacial manifestados 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 de outras violações. O Município de Natal parece tentar levar esse fator em conta, instituindo como critério da tarifa social a localização da moradia. 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.

Portanto, 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, como por ex. ingressos menores (LENTINI; 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.

REGULAÇÃO E ACESSIBILIDADE ECONÔMICA

Pode-se dizer que os mais importantes objetivos das tarifas pagas pelos usuários são sustentabilidade, eficiência e equidade (LENTINI; FERRO, 2014). A sustentabilidade determina-se principalmente pelo nível das tarifas, pois garante-se pelo volume de recursos disponíveis para cobertura de custos e eventualmente novos investimentos. Por outro lado, a eficiência vincula-se tanto ao nível quanto à estrutura das tarifas, sendo ambos objeto de intervenção do regulador para cumprir objetivos específicos. A equidade relaciona-se sobretudo com a 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 diferentes peculiaridades locais, oferecendo serviços e preços diferenciados e facilitando a aplicação de subsídios cruzados. Os reguladores diferenciam as tarifas em função de, no mínimo, 4 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 de tipo industrial, que, embora possam pagar faturas maiores, tendem a adotar soluções individuais e deixar a rede quando os custos se tornam excessivos.

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, os DHAE supõem a compatibilidade entre acessibilidade econômica e sustentabilidade financeira. Para tanto, poderes públicos podem ter de mobilizar recursos externos à tarifa (A/HRC/30/39, 2015), como no caso de Cachoeiro do 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. Tal situação pode levar a violações dos direitos humanos.

Para se ter um parâmetro distinto, em outros países isso não acontece. Franceys (2008) 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 decidiu 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.

CONCLUSÕES

Desde seu advento, há praticamente 10 anos, 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. Existe certo consenso nos meios acadêmicos e técnicos sobre a importância do regulador 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 ótica aqui seria estritamente econômica.

Há, entretanto, outros fundamentos possíveis para a regulação. E 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 verdadeiro 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.

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 DHAE, isto é, a questão da acessibilidade econômica, através de um exame superficial das regras regulatórias sobre a tarifa social. Nota-se, de forma geral, alguma preocupação com a temática, pois todos os reguladores usam o instrumento. Haveria, assim, alguma convergência com os DHAE. Variam, contudo, os critérios, condições, formatos, descontos. 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 algum indicador para acompanhar a efetividade da tarifa social, ainda que se trate de tarefa demasiadamente complexa devido à carência de dados socioeconômicos. 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. Reguladores intermunicipais movem-se em cenário político administrativo distinto e têm outras peculiaridades, enquanto reguladores estaduais estão mais distantes da realidade local. Muito há ainda a ser pesquisado e entendido. Espera-se com este trabalho que pelo menos o interesse nessa importante temática tenha sido despertado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ABAR. Saneamento Básico: Regulação 2015. Brasília: Ellite Gráfica, 2015.
2. A/HCR/30/39. Report of the Special Rapporteur on the Human Right to safe drinking Water and Sanitation. n. A/HCR/30/39, 2015, disponível no site <http://www.ohchr.org/>
3. ALBUQUERQUE, C. Realising the human rights to water and sanitation: A handbook by the UN Special Rapporteur, booklet 1. Portugal, 2014.
4. BERG, Sanford; MUGISHA, Silver. Pro-poor water servisse strategies in developping countries: promoting justice in Uganda's urban project. Water Policy, Vol. 12, No. 4, 2010, p. 589-601.
5. BID (Banco Interamericano de Desarrollo). Iniciativa de Agua y Saneamiento. Washington DC, 2007.

6. BRITTO, Ana Lúcia. *Tarifas sociais e justiça social no acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil*. O direito à água como política pública na América Latina: uma exploração teórica e empírica / editores: José Esteban Castro, Léo Heller, Maria da Piedade Morais. Brasília: Ipea, 2015, p. 209-225.
7. COMPARATO, Fábio Konder. *Fundamento dos Direitos Humanos*. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 1997. Disponível em www.iea.usp.br/artigos, acesso em 11/01/2016.
8. FRANCEYS, Richard. Case study 10: England. In. *Regulating water and sanitation for the poor: economic regulation for public and private partnerships*. (coord.) Richard Franceys e Esther Gerlach. – Londres: Earthscan, 2008, p. 177-194.
9. FRANCEYS, Richard. *Regulating water and sanitation for the urban poor*. In. *Regulating water and sanitation for the poor: economic regulation for public and private partnerships*. (coord.) Richard Franceys e Esther Gerlach. – Londres: Earthscan, 2008, p. 1-20.
10. HELLER, Léo. *Relação entre saúde e saneamento na perspectiva do desenvolvimento*. In. *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, vol. 3, nº 2, p. 73-84, 1998.
11. KERSTENETZKY, Celia Lessa. *Políticas Sociais: Focalização ou Universalização*. In. *Revista de Economia Política*, São Paulo, vol. 26, nº 4, p. 564-574, 2006.
12. 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, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago, Chile, 2014.
13. LÓPEZ-MURCIA, J. D. *Regulatory Agencies and Courts in the South: The Overlaps in Colombian Water Regulation*, in: *Journal of Politics in Latin America*, 2013, 5, 2, 105-132.
14. QUEIROZ, Vitor Carvalho. *Avaliação de fundos como instrumentos de universalização dos serviços de saneamento*. Dissertação para obtenção do título de Mestre em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos da UFMG. Orientador Prof. Nilo de Oliveira Nascimento, 2016.
15. SULTANA, Farhana; LOFTUS, Alex. *The Human Right to Water: Critics and Condition of Possibility*. In. *WIREs Water* vol. 2, March/April 2015.
16. VILAS-BÔAS, Lívia. *A Focalização e Universalização na Política Social Brasileira: Opostos e Complementares*. Texto para Discussão nº 56, Centro de Estudos de Desigualdade e Desenvolvimento/UFF, outubro de 2011. Disponível em: www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/TD56.pdf, acesso em 22/02/2016.
17. XIBERRAS, Martine. *Les théories de l'exclusion*. Paris: Méridiens Klincksieck, 1994.