

## ATUAÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NA FISCALIZAÇÃO DA QUALIDADE DA ÁGUA DISTRIBUÍDA

### **Luiz Antonio de Oliveira Junior<sup>(1)</sup>**

Graduação em Ciências, Matemática e Química pela Fundação de Ensino Octávio Bastos. Especialização em Gestão Ambiental pelo Centro Universitário Claretiano. Mestrado em Gestão e Políticas Públicas pela Fundação Getúlio Vargas - FGV-SP. Especialista em regulação e fiscalização de serviços públicos na Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (ARSESP)

### **Flávia Oliveira Della Santina**

Graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade São Francisco. Especialista em Regulação e Fiscalização de Serviços Públicos da ARSESP - Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo.

**Endereço<sup>(1)</sup>:** Avenida Paulista, 2313 - 1º andar- São Paulo - SP - CEP: 01311-300 - Brasil - Tel: (11) 3293-0619  
e-mail: [laojunior@sp.gov.br](mailto:laojunior@sp.gov.br)

### **RESUMO**

Com o avanço do saneamento e o advento da Lei 11.445/07 que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico, e a sua regulamentação pelo Decreto Federal nº 7.217, de 21 de junho de 2010, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, ocorreu o estabelecimento de um amplo processo de modernização do relacionamento entre o poder concedente, o prestador dos serviços de saneamento básico e os usuários dos serviços.

Na área de saneamento básico, o abastecimento de água tem crescido e melhorado ao longo dos anos, fruto de fortes investimentos das empresas de saneamento, sejam elas municipais, estaduais ou privadas.

Ainda neste aspecto, a qualidade da água distribuída através de redes públicas é algo de suma importância. Ocorre que, com o advento das agências reguladoras de saneamento, a fiscalização da qualidade da água tem sido intensificada, pois além das agências, as vigilâncias sanitárias já exercem esse papel que lhes são de direito.

A atuação das agências reguladoras na fiscalização da qualidade da água fomenta um debate que deve ser ampliado, envolvendo os órgãos competentes pela vigilância sanitária, pela prestação dos serviços públicos e as agências reguladoras.

Neste debate há a necessidade de se definir, ou delinear o verdadeiro papel das agências reguladoras, uma vez que a Portaria nº 2914/2011 do Ministério Saúde traz claramente que a função de fiscalização da referida Portaria é da vigilância sanitária.

Existem casos interessantes de atuação das agências reguladoras, onde se pode destacar atuações isoladas e conjuntas com órgãos de vigilância sanitária, que muito contribuem para esse momento de discussão o qual passamos.

Com base na normatização, a fiscalização das agências reguladoras consiste na verificação contínua dos serviços regulados, apurando se a prestação dos serviços está sendo realizada de acordo com as normas legais, regulamentares e pactuadas.

Pode-se inferir que tanto agências reguladoras quanto os órgãos de vigilância sanitária se utilizam das mesmas ferramentas para execução de suas atividades, porém, com pontos de vistas e objetivos bem distintos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Regulação do saneamento, fiscalização da qualidade de água, agências reguladoras de saneamento.

### **INTRODUÇÃO**

A Lei 11.445/2007 é considerada o Marco Regulatório do setor de saneamento básico. Entre várias diretrizes, a referida lei define as ações de planejamento, execução, regulação e fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico, reforçando a competência do município como poder concedente para executá-las.

Das ações de competência do município, a de planejamento é a única indelegável. As demais (execução, regulação e fiscalização) podem ser delegadas mediante contratos e convênios, respeitando a característica de cada relação entre os entes.

O principal resultado da etapa de planejamento é o Plano Municipal de Saneamento, que deverá conter no mínimo os seguintes aspectos: Diagnóstico da situação e os impactos nas condições de vida; objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para universalização; programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e metas; ações para emergência e contingências; mecanismos e procedimentos para avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.

O objetivo da regulação dos serviços públicos de saneamento básico está definido na Lei 11.445/2007 conforme segue:

*Art. 22. São objetivos da regulação:*

***I - estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários; (destaque nosso)***

*II - garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas;*

*III - prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do sistema nacional de defesa da concorrência;*

*IV - definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade.*

Na sequência do texto da lei, no artigo 23, são definidas responsabilidades para a entidade reguladora, conforme segue:

*Art. 23. A entidade reguladora editará normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços, que abrangerão, pelo menos, os seguintes aspectos:*

***I - padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços; (destaque nosso)***

*II - requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas;*

*III - as metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços e os respectivos prazos;*

*IV - regime, estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão;*

*V - medição, faturamento e cobrança de serviços;*

*VI - monitoramento dos custos;*

*VII - avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados;*

*VIII - plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação;*

*IX - subsídios tarifários e não tarifários;*

*X - padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação;*

*XI - medidas de contingências e de emergências, inclusive racionamento;*

Já no Capítulo VII da lei 11.445/2007 são definidos aspectos técnicos da prestação dos serviços dos quais é de grande interesse para regulação e fiscalização:

***Art. 43. A prestação dos serviços atenderá a requisitos mínimos de qualidade, incluindo a regularidade, a continuidade e aqueles relativos aos produtos oferecidos, ao atendimento dos usuários e às condições operacionais e de manutenção dos sistemas, de acordo com as normas regulamentares e contratuais.***

***Parágrafo único. A União definirá parâmetros mínimos para a potabilidade da água. (Destaque nosso)***

Diante do exposto, a definição do papel do ente regulador fica delineada, resguardando o papel de definir padrões de qualidade para a prestação dos serviços regulados.

Fazendo um recorte dos serviços de saneamento básico e considerando apenas o de abastecimento de água, é notório que o principal objetivo deste serviço é o fornecimento de água aos usuários conectados à rede de

abastecimento público. Assim, é papel do ente regulador definir quais os padrões de qualidade da prestação deste serviço, satisfazendo aos anseios e necessidades dos usuários, bem como atendendo às metas, requisitos contratuais e dos planos municipais de saneamento.

O titular dos serviços de saneamento, ao elaborar o seu planejamento, considerará que o abastecimento de água será realizado de forma a atender a quantidade e qualidade mínima requerida para os devidos usos, ou seja, a qualidade é um dos itens primordiais à satisfação do usuário.

Porém, mesmo considerando as premissas da lei 11.445/2007, a definição de parâmetros de qualidade da água para consumo humano é tarefa muito delicada, que requer alta capacidade técnica e multidisciplinar, pois envolve a saúde pública. Por este motivo, de forma correta, a Lei 11.445/2007 deixa explícito que, embora todo poder normativo das agências reguladoras, não cabe à estas a definição de parâmetros de potabilidade da água, devendo estes serem definidos pela União (Ministério da Saúde).

Neste ponto inicia-se a grande discussão sobre o papel das agências reguladoras no que tange a regulação e fiscalização da qualidade da água.

O entendimento razoável é que as entidades reguladoras devem adotar os parâmetros definidos na Portaria MS 23914/11 (ou outra que a substituir) como sendo o padrão de qualidade do produto ofertado na prestação de serviços de saneamento básico, neste caso, a água potável.

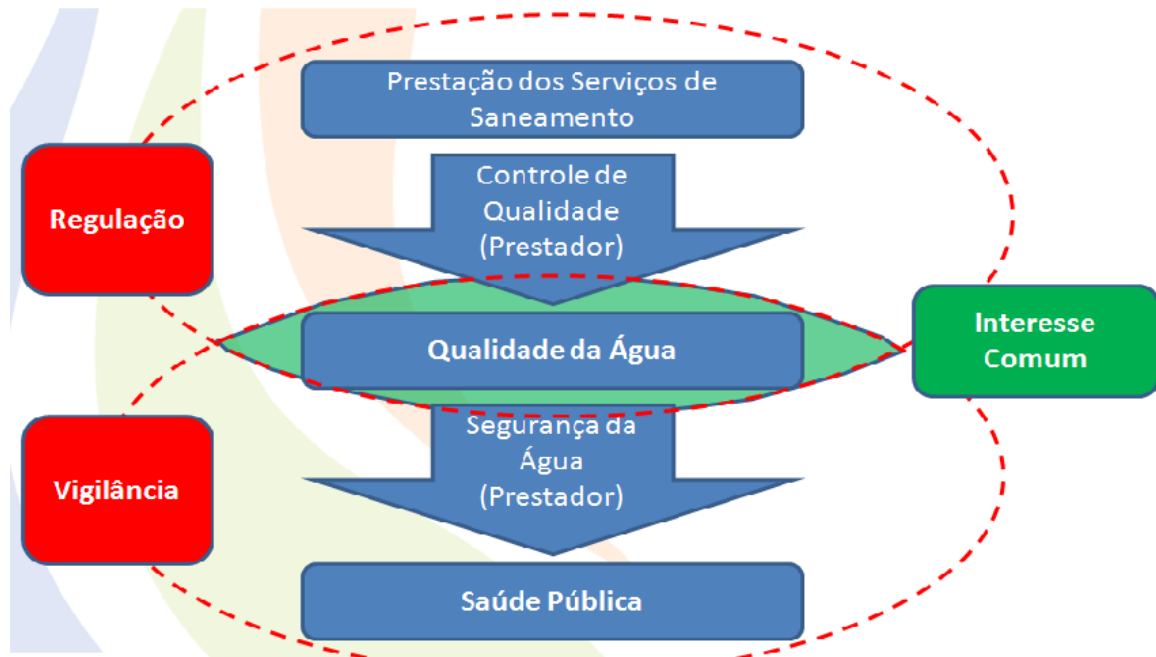
Mas então cabe à entidade reguladora fiscalizar se o prestador de serviço de saneamento está atendendo à Portaria MS 2914/07? As vigilâncias sanitárias já não fazem isso?

Nesta questão encontra-se a grande dificuldade de entendimento e distinção das funções dos órgãos. O atendimento e cumprimento da portaria é dever das secretarias de saúde, através das vigilâncias sanitárias.

Porém, deve-se lembrar de que as agências reguladoras adotam os mesmos parâmetros definidos na referida portaria como sendo os padrões de qualidade do produto ofertado pelos prestadores regulados.

Na verdade, a agência reguladora não fiscaliza o atendimento da portaria com o foco de implicações na saúde pública, mas sim como eficácia de uma série ordenada de atividades e infraestruturas, remuneradas por uma tarifa, que devem ser realizadas de forma a fornecer serviços e produtos com qualidade mínima aos usuários deste serviço.

A figura a seguir demonstra a interação entre as ações das agências reguladoras e vigilância sanitária:



**Figura 1 – Relação entre Regulação e Vigilância Sanitária**  
**Fonte: ARES-PCJ**

Conforme a figura 1, as ações da agência reguladora estão voltadas para a eficácia operacional do prestador, que resulta diretamente na qualidade da prestação dos serviços de saneamento. É difícil imaginar a avaliação da qualidade de qualquer prestação de serviço sem verificar a qualidade do produto final da prestação do serviço.

Já as ações de vigilância estão pautadas na qualidade da água, porém, com o objetivo de verificar a segurança da água e os impactos na saúde pública, relacionando determinadas doenças a possíveis problemas de qualidade e segurança da água. Isso independe de Contratos de Programa e/ou Concessão, bem como previsões em Planos Municipais de Saneamento, instrumentos estes que devem ser observados pelas agências reguladoras.

Sendo assim, a qualidade da água é um ponto de interesse comum entre agência reguladora e vigilância sanitária, que se utilizam das mesmas ferramentas, porém, com foco e objetivo distintos.

A ação de um órgão não diminui a importância e necessidade do outro, pelo contrário, são ações suplementares sob a ótica do usuário dos serviços de saneamento, haja vista que do ponto de vista da saúde pública, ele está tutelado pela vigilância, já do ponto de vista de qualidade de um produto pelo qual se paga tarifa, ele tem expectativa de que a agência reguladora está desempenhando o papel de regulador e fiscalizador, ou seja, *estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários*, bem como *avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados*.

#### **Ação conjunta entre Agência Reguladora e Vigilância Sanitária**

Conforme já exposto ao longo deste texto, as ações das agências reguladoras e vigilâncias sanitárias possuem um ponto de interesse comum. Sempre que isso ocorre, o sucesso das ações necessita de interação e sintonia dos trabalhos, compartilhando experiências, informações e resultados de cada um, buscando assim a eficiência e eficácia dos entes envolvidos.

No estado de São Paulo, em especial nos municípios regulados e fiscalizados pela Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (ARSESP), as ações são compartilhadas com as Secretarias de Estado da Saúde, através do Centro de Vigilância Sanitária (CVS).

Um caso de “sucesso”, fruto de ação conjunta entre os órgãos, ocorreu no município de Santa Gertrudes. Em 2011, durante fiscalização periódica naquele município, a ARSESP constatou, através dos laudos de análise do próprio prestador, que o parâmetro fluoreto não era plenamente atendido nos limites de 0,60 a 0,80 mg/L<sup>1</sup>.

O problema não era operacional, pois cerca de 40% do sistema de água é abastecido por manancial subterrâneo, que possui concentração natural de flúor acima do permitido pela legislação. A ARSESP cobrou plano de ação do prestador para regularização e adequação do sistema aos padrões de qualidade vigentes com o objetivo de garantir a eficácia da prestação dos serviços.

Considerando que o Contrato de Concessão e Plano Municipal de Saneamento não previam tal cenário, o prestador propôs um cronograma de 03 anos para realização de obras de interligações de setores abastecidos com água oriunda de manancial superficial, propiciando a diluição das águas dos poços. A princípio a ARSESP concordou, pois o prazo não era tão longo e não seriam necessárias alterações contratuais para manter o equilíbrio econômico-financeiro da concessão.

Porém, desde o início de suas atividades a ARSESP procurou manter relacionamento com órgãos relacionados aos serviços de saneamento e entendeu por bem consultar a Secretaria de Estado da Saúde, solicitando uma avaliação sobre o caso. Após a avaliação, a Secretaria de Saúde não acatou o prazo de 03 anos proposto pelo prestador à ARSESP, solicitando ações de curto prazo para correção do problema.

Sendo assim, as obras apresentadas como solução tiveram que ser executadas de imediato, e coube a ARSESP garantir o equilíbrio econômico-financeiro da concessão, algo que a Secretaria de Estado da Saúde (vigilância sanitária) não leva em consideração, haja vista que a atuação daquele órgão preza estritamente os riscos à saúde pública.

### **Relação com outros órgãos**

As ações de saneamento básico como um todo devem ser consideradas como serviço público de interesse local, sendo uma medida para a promoção da saúde e proteção ambiental, bem como ação de infraestrutura para a salubridade da população.

A partir desse ponto de vista percebe-se o tamanho da relevância em tantas áreas distintas, o que permite definir o saneamento básico como um conjunto de ações multi, inter e transdisciplinares.

De forma geral, para atingir a multidisciplinaridade em qualquer política pública, o assunto deve ser tratado de forma intersetorial, com moderado grau de integração dos diversos setores da administração pública nos níveis municipal, estadual e federal.

No caso do saneamento, os setores de saúde, educação, meio ambiente, planejamento urbano, habitação, administração, recursos hídricos, direito, entre muitos outros, devem trabalhar conjuntamente, ou ao menos de forma que haja um canal de comunicação e interação entres suas ações, aumentando, assim, a eficiência e eficácia das medidas públicas propostas.

O sucesso das ações intersetoriais, além de plena participação de todos os entes envolvidos, requer uma nova forma de pensar e agir, pautada na visão global dos setores e das políticas públicas.

Claro que na teoria, parece ser bem simples realizar a referida integração, mas a prática vem mostrando que a missão não é simples, haja vista que a tradição da administração pública brasileira é marcada pela verticalização e setorização de ações, o que por um lado oferece serviços altamente especializados, mas por outro lado não permite ou não leva em consideração a interface com outras áreas e/ou setores.

Geralmente, quando uma ação deveria ser tratada de forma intersetorial, com interfaces entre órgãos, o discurso comum dos agentes é: “... *essa atividade é do órgão X, não devemos entrar nesse assunto... eles já fazem isso...*”

---

<sup>1</sup> No Estado de São Paulo o padrão de potabilidade para o parâmetro “Flúor” é definido pela Resolução SS 250, de 15/08/1995, cujo teor de concentração ideal é 0,7 mg/L, sendo aceitável o intervalo de 0,6 a 0,8 mg/L.

Claro, não devemos nos furtar de buscar os limites de atuação, mesmo que em conjunto, pois caso as ações intersetoriais não sejam bem coordenadas e planejadas, pode sim haver sobreposição de ações, o que não é o objetivo quando se busca um aumento de eficiência.

## CONCLUSÕES

Com base no trabalho realizado, concluiu-se que:

A atuação das agências reguladoras na fiscalização da qualidade da água está amparada pelas legislações pertinentes, que devem ser analisadas de forma conjunta, assim como em todos os assuntos que envolvem legislações, e nunca de forma isolada.

O objetivo das agências reguladoras no tema deve ser o de garantir que a prestação de serviço ocorra de forma adequada, com fornecimento do produto final dentro dos padrões de qualidade definidos.

Para potabilidade de água, as agências não possuem competência para definir os padrões de qualidade, o que fica bem claro na Lei 11.445/2007 ao reforçar que o Ministério da Saúde é o responsável por tal tarefa.

O saneamento básico é multidisciplinar e deve ser tratado de forma intersetorial, com busca de ações integradas entre os entes envolvidos, dinamizando e otimizando as ações conjuntas.

O breve histórico de atuação das agências reguladoras na fiscalização da qualidade da água já apresenta casos de sucesso, onde o grande privilegiado é o usuário do serviço público de saneamento, que passa a contar com serviços de mais qualidade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVEAL, Carmen. Estado e Regulação: O Papel das Agências Reguladoras no Brasil e na Experiência Internacional. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2003. Disponível em: <http://www.ppge.ufrgs.br/ATS/disciplinas/11/alveal-2003.pdf>

BRASIL. Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8666, de 21 de junho de 1993, 8987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências.

BRASIL. Ministério das Cidades. O saneamento básico no Brasil - aspectos fundamentais, 2013.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Laboratório de Tecnologia e Sistemas de Informação. Disponível em: <http://www.tecsi.fea.usp.br/eventos/Contecsi2004/BrasilEmFoco/port/economia/saneam/>

MANUAL DE FISCALIZAÇÃO TÉCNICA OPERACIONAL, ARSESP, São Paulo, 2012.

OLIVEIRA JR, Luiz Antonio; DELLA SANTINA, Flávia. MANUAL DE FISCALIZAÇÃO TÉCNICO OPERACIONAL DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO In: CONGRESSO NACIONAL DE SANEAMENTO E MEIO AMBIENTE, 2012, São Paulo. *Anais*. Disponível em [http://www.evolvedoc.com.br/aesabesp/detalhes-377\\_manual-de-fiscalizacao-tecnico-operacional-dos-sistemas-de-abastecimento-de-agua-e-esgotamento-sanitario](http://www.evolvedoc.com.br/aesabesp/detalhes-377_manual-de-fiscalizacao-tecnico-operacional-dos-sistemas-de-abastecimento-de-agua-e-esgotamento-sanitario)

RELATÓRIOS DE FISCALIZAÇÃO PERIÓDICAS DE SANEAMENTO, LAUDOS DE CONSTATAÇÃO TÉCNICA E TERMOS DE NOTIFICAÇÃO DE SANEAMENTO, ARSESP, São Paulo.