

CENTRO DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA

COMUNICADO Nº 10, DE 18 DE OUTUBRO DE 2024

VIGILÂNCIA DA QUALIDADE DA ÁGUA PARA CONSUMO HUMANO EM CONTEXTOS DE ESTIAGEM E ESCASSEZ HÍDRICA

SUBSÍDIOS PARA PLANOS DE AÇÃO ORIENTADOS AO CONTROLE DO RISCO SANITÁRIO NO TERRITÓRIO PAULISTA

1. As alterações dos padrões climáticos em escala global, com reflexos no território paulista, anunciam possibilidades ampliadas da ocorrência de fenômenos mais intensos de estiagem e secas, e, por consequência, da redução da oferta de água para abastecimento público com riscos à saúde dos consumidores;
2. As estiagens e secas prenunciam escassez hídrica, com perspectivas de racionamento ou desabastecimento, favorecendo situações de risco à saúde e demandando, nos termos da legislação vigente, a elaboração de um Plano de Ação pelos produtores de água, no caso aqui tratado, pelos responsáveis dos Sistemas de Abastecimento de Água (SAA);
3. Um Plano de Ação nesses contextos se justifica, pois a água é fator condicionante e determinante para a plena saúde da coletividade. Sendo assim, sua oferta permanente à população deve ser assegurada mesmo que em tempos de anomalias climáticas;
4. Os fenômenos de seca e estiagem não implicam necessariamente crises de abastecimento de água, nas quais uma severa contenção da oferta ocasiona alterações drásticas nos padrões de consumo, interferindo em usos de maior relevância sanitária e gerando tensões sociais;
5. As bases sustentáveis para prevenir ou ao menos minimizar tais desequilíbrios entre oferta e demanda em contextos de escassez consistem, dentre outras, na capacidade operatória dos SAA de produzir e distribuir de maneira equânime a água, como também no uso racional e moderado do recurso por parte dos consumidores;
6. Os possíveis riscos à saúde relacionados à estiagem devem ser ponderados a partir não só da severidade do fenômeno climático, mas também da capacidade dos SAA e dos consumidores de enfrenta-lo;
7. Os responsáveis pelos SAA têm atribuições legais (artigos 13, 14 e 48 da Portaria GM/MS 888/2021) de manter diálogo com as autoridades sanitárias para identificar e minimizar riscos à saúde dos consumidores sempre que se projetem ameaças à potabilidade ou a plena oferta de água;
8. Ante a possibilidade de restrições de acesso dos consumidores ao suprimento contínuo de água da rede pública, as autoridades sanitárias devem estar atentas a potenciais cenários de risco à saúde.
9. Nessas circunstâncias, um Plano de ação deve ser adotado pelo SAA, em conjunto com as autoridades sanitárias, conforme estabelece o artigo 48 da Portaria GM/MS 888/2021.

SEGURANÇA HÍDRICA E SAÚDE

10. A ESTIAGEM – ou seca, dependendo da severidade do fenômeno – pode ser genericamente definida como um evento climático que implica redução significativa do volume de chuvas em dado território em relação a um determinado padrão histórico, potencializando situações de escassez e crise hídrica;

11. A ESCASSEZ HÍDRICA é o balanço desfavorável entre a disponibilidade hídrica e a demanda por água, geralmente – nem sempre – motivado por situações de estiagem ou seca. A gestão inadequada da água em tempos de escassez tende a favorecer ou tornar mais crítica uma crise hídrica.

12. A CRISE HÍDRICA é aqui entendida como um quadro de tensão social motivado pela potencial ou efetiva assimetria entre a disponibilidade e a demanda por água para diferentes usos requeridos no curso das ações humanas, podendo gerar desabastecimento de água para usos essenciais à saúde. Suas origens estão fortemente associadas a contextos de estiagens e secas e sua vigência prenuncia cenários de riscos à saúde coletiva;

13. A adequada GESTÃO DA PRODUÇÃO DE ÁGUA PARA CONSUMO HUMANO para prevenir crise hídrica envolve um amplo conjunto de medidas operacionais, administrativas e gerenciais adotadas pelos responsáveis pelos SAA para garantir abastecimento seguro e regular de água à população. A gestão da água compreende, dentre outras, ações preventivas no sentido de fortalecer a capacidade dos SAA para enfrentar os efeitos potenciais da escassez e das crises hídricas e para reduzir a vulnerabilidade dos consumidores em situações de racionamento.

14. O RACIONAMENTO DE ÁGUA pode ser interpretado como uma estratégia de gestão por parte do SAA, de caráter excepcional e devidamente fundamentado em cenários mais críticos de escassez hídrica, nos quais se admitam hipóteses de desabastecimento e crise hídrica, justificando assim a redução planejada e ponderada da oferta de água aos consumidores com o propósito de equilibrar as relações entre disponibilidade e demanda por água para consumo humano. O racionamento envolve restrições, em maior ou menor grau, ao regular abastecimento de água das edificações, contemplando períodos sem acesso do consumidor à água para fins de uso imediato ou de reservação. Sua vigência deve se dar em caráter excepcional e temporário, pois implica situações de paralisação e intermitências, afetando diretamente a regularidade do abastecimento. Ao se amparar numa situação atípica, a implementação do racionamento demanda um Plano de Ação para evitar assimetrias no acesso à água e situações localizadas de desabastecimento, bem como de ameaças à potabilidade, com riscos à saúde de grupos populacionais vulneráveis. Deste modo, o racionamento deve ser planejado para evitar situações de desabastecimento, nas quais os consumidores se veem privados do uso da água para demandas essenciais à preservação da sua saúde;

15. Para fins de vigilância, o DESABASTECIMENTO DE ÁGUA é tido aqui como uma situação de risco sanitário na qual o consumidor é privado, total ou parcialmente, de acesso a água dos SAA para usos essenciais à preservação da sua saúde;

16. Uma adequada gestão da água para consumo humano confere resiliência ao SAA para enfrentar as consequências das estiagens ou secas em termos de escassez e crise hídrica, reduzindo, por consequência, imposições pela adoção de medidas de racionamento e minimizando riscos de desabastecimento de água.

BASES LEGAIS PARA UM PLANO DE AÇÃO DIRECIONADO À PREVENÇÃO DE RISCOS À SAÚDE

17. De acordo com o artigo 13 (Inciso XI) da Portaria GM/MS nº 888/2021, os responsáveis por SAA ou Soluções Alternativas Coletivas (SAC) de Abastecimento de Água para Consumo Humano devem elaborar um Plano de Ação “(...) quando verificadas não conformidades que apontem situações de risco à saúde”;

18. A mesma Portaria estabelece, no artigo 48, a necessidade da elaboração de Plano de Ação por parte dos responsáveis pelos SAA, juntamente com as autoridades de saúde pública, quando da identificação de situações de risco à saúde associadas à produção e distribuição de água para consumo humano;

19. A Portaria GM/MS 888/2021 (Inciso XX do artigo 5º) define “situação de risco à saúde” como aquela que “apresenta risco ou ameaça à saúde pública decorrente de desastres, acidentes ou mudanças ambientais, ou ainda por alterações das condições normais de operação e manutenção de sistemas e soluções alternativas de abastecimento de água para consumo, que alterem a qualidade ou quantidade da água de consumo oferecida à população” (grifos nossos);

DEMANDAS ESSENCIAIS DA ÁGUA PARA PRESERVAÇÃO DA SAÚDE DO CONSUMIDOR

20. Em termos sanitários, é desejável que as iniciativas de gestão do SAA para ajustar as demandas da população por água aos recursos hídricos disponíveis envolvam estratégias de redução consciente do consumo, por intermédio de programas de educação, esclarecimentos ou incentivos ao consumidor. Tais disposições atenuam a necessidade de medidas de racionamento, ou seja, de reduções não espontâneas do consumo por meio de manobras de restrição da oferta de água à população.

21. O consumo equilibrado e criterioso da água pelos consumidores tende a preservar minimamente usos essenciais à manutenção da saúde. Por outro lado, a restrição da oferta da água ao consumidor pela interrupção, ainda que

planejada, de seu fornecimento regular apresenta maiores possibilidades de interferir negativamente em demandas imprescindíveis para a saúde da coletividade.

22. No uso doméstico, demandas essenciais são aquelas indispensáveis à manutenção das condições de higiene e saúde. Para que se compreenda melhor a importância da água para o consumidor, pode-se enquadrar os usos em 3 categorias:

(I) Uso mais nobre e essencial à vida, a água de beber, que não admite reduções do consumo;

(II) Aqueles Importantes para a manutenção da salubridade – higiene corporal, higiene e preparo de alimentos, higiene básica da edificação, higiene de roupas e utensílios domésticos e afastamento de excretas (descarga de vasos sanitários) –, que admitem reduções moderadas de consumo; e

(III) os não necessariamente essenciais à saúde – irrigação de vasos e jardins, recreação e lavagem de veículos e ambiente externos, dentre outros –, que são passíveis de substancial redução ou suspensão do consumo.

POPULAÇÕES VULNERÁVEIS EM SITUAÇÕES DE RACIONAMENTO DE ÁGUA

23. Os riscos associados à impossibilidade de acesso dos usuários à água da rede pública devem ser considerados não apenas pelas operações de redução ou interrupção do abastecimento próprias às manobras de racionamento, mas também pela condição de maior ou menor vulnerabilidade dos consumidores à essas operações.

24. Consumidores vulneráveis aos cortes de abastecimento são aqueles mais suscetíveis a doenças de veiculação hídrica ou com capacidades limitadas de armazenar seguramente água, de fazer uso de soluções alternativas seguras de abastecimento e de economizar água sem reduzir o consumo para usos essenciais à manutenção da saúde.

25. Planos de Ação para minimizar riscos à saúde associados a instabilidades na oferta de água para abastecimento público em situações de racionamento devem considerar grupos populacionais mais vulneráveis a partir, ao menos, dos seguintes critérios:

(I) etários: asilos, creches, escolas infantis etc.;

(II) socioeconômicos: baixa capacidade de reservação de água e com menor acesso a soluções alternativas seguras;

(III) de assistência à saúde: hospitais, clínicas, unidades de hemodiálise etc.;

(IV) geográficos: regiões altas, distantes dos reservatórios de distribuição de água, sem coleta de esgotos, com redes de distribuição precárias ou assentadas em solos instáveis etc.

ATRIBUTOS BÁSICOS DOS SISTEMAS DE ABASTECIMENTO PARA RACIONAMENTO DE ÁGUA

26. Como abordado acima, o racionamento de água é uma estratégia de gestão do SAA que só se justifica em contextos de estiagem e escassez hídrica nos quais se vislumbram ameaças mais críticas de desabastecimento;

27. Nas ações de controle do risco sanitário em situações que demandam racionamento de água é importante observar se o SAA possui as devidas competências para minimizar os potenciais efeitos negativos da iniciativa. Nessas circunstâncias, ao menos cinco capacidades são desejadas:

(I) pleno domínio das manobras operacionais na rede de distribuição para corte e restabelecimento planejado do fornecimento regular de água;

(II) sensibilidade para reduzir a oferta de água de forma justa e equânime, sem prejudicar mais intensamente populações vulneráveis;

(III) agilidade para ofertar, em momentos mais críticos, soluções alternativas de abastecimento para as populações vulneráveis;

(IV) domínio técnico e capacidade operacional para manter a potabilidade da água em contextos mais críticos de redução do fluxo ou volume dos corpos d'água e alteração da qualidade dos mananciais;

(V) diálogo sistemático com consumidores e órgãos públicos reguladores.

PLANO DE AÇÃO PARA SITUAÇÕES DE ESCASSEZ HÍDRICA E RACIONAMENTO DE ÁGUA

28. Como se faz necessário que qualquer medida de racionamento de água por parte do SAA seja precedida por um criterioso Plano de Ação, de modo a reduzir situações de riscos à saúde dos consumidores, sugere-se que este contemple, ao menos, as seguintes iniciativas:

MEDIDAS PRÉVIAS EM SITUAÇÕES DE ESCASSEZ HÍDRICA

(I) Caracterizar o quadro de estiagem ou seca que tende a interferir na regularidade do fornecimento de água, apresentando um perfil histórico e de tendências do regime de chuvas e das temperaturas na região de influência do SAA;

(II) Retratar a condição dos mananciais que abastecem o SAA quanto a seus níveis ou fluxos, estabelecendo relações entre a disponibilidade hídrica de cada um deles e as exigências atuais e futuras da demanda por água potável;

(III) Descrever as iniciativas de gestão em curso ou planejadas para fortalecer a capacidade do SAA no enfrentamento dos efeitos da escassez hídrica, de modo a minimizar a necessidade de medidas de racionamento e evitar o desabastecimento, envolvendo, dentre outros:

a) A preservação ou recuperação dos mananciais em uso e a busca de outros corpos d'água para reforço do abastecimento;

b) O controle e redução de perdas em todas as etapas de produção e da distribuição de água;

c) O aumento da capacidade de reservação de água, em especial nas regiões mais vulneráveis;

d) Os cuidados a serem adotados para manter a potabilidade da água em possíveis contextos mais críticos de redução do fluxo ou do nível dos mananciais que possam influenciar negativamente a qualidade da água bruta e, por consequência, prejudicar a produção da água para consumo humano nos padrões de qualidade exigidos pela legislação sanitária;

e) As campanhas em curso ou planejadas para induzir a redução espontânea da demanda, por intermédio da conscientização dos consumidores a respeito da necessidade do uso racional da água;

MEDIDAS BÁSICAS PARA ADOÇÃO DE RACIONAMENTO DE ÁGUA

(IV) Caracterizar, tendo por referência os dados climáticos, as condições dos mananciais, a estrutura do SAA e os padrões de consumo de água, o cenário atual e futuro da escassez hídrica na bacia hidrográfica que justificam medidas de racionamento;

(V) Informar o prazo de vigência e as regiões abrangidas pelo racionamento, pormenorizando:

a) Os regimes de corte e restabelecimento programado do abastecimento de água, com mapeamento dos setores impactados;

b) As medidas operacionais previstas para controle do fluxo da água na rede de distribuição que garantam o corte e o restabelecimento planejado do fornecimento de água;

c) As medidas operacionais previstas para reduzir a oferta de água, envolvendo manobras de despressurização das tubulações, evitando a ocorrência de cenários recorrentes de pressões negativas na rede de abastecimento;

d) As medidas adicionais de manutenção preventiva e reparo da rede de abastecimento nas regiões sujeitas ao racionamento;

e) As medidas adicionais de monitoramento da qualidade da água, incluindo Cloro Residual Livre (CRL), para detecção ativa de eventuais fissuras/rompimentos da rede de distribuição e alterações da potabilidade por esgoto doméstico ou outras fontes de contaminação;

f) As características e a distribuição geográfica das populações consumidoras mais vulneráveis, nos termos definidos neste comunicado;

g) As estratégias para que as operações na rede de distribuição ocorram de forma justa e equânime, sem prejudicar mais intensamente as populações vulneráveis;

h) As estratégias para garantir comunicação permanente e diálogo – transparente e sistemático – com os consumidores afetados pelo racionamento e os órgãos públicos de controle, vigilância e regulação, favorecendo assim a apresentação de dados, informações e orientações gerais sobre as manobras de rede, os motivos e os planos para superação do racionamento, bem como para recepção de queixas e sugestões dos cidadãos.

29. Este documento complementa o COMUNICADO CVS 07/2024: “Vigilância da qualidade da água para consumo humano em contextos de estiagem: ações preventivas de saúde para estiagens com riscos de racionamento de água”.