



Fundação
Nacional
de Saúde

Ministério da
Saúde

MINISTÉRIO DA SAÚDE FUNASA - Fundação Nacional de Saúde



Brasília
2018



Apresentação

A Fundação Nacional de Saúde (Funasa) é uma das entidades do Governo Federal responsável pelo apoio técnico e financeiro a Estados e Municípios na implantação de ações de saneamento básico, entendido como um dos fatores determinantes e condicionantes da saúde. A Funasa atua no sentido de ampliar a cobertura de ações e serviços de saneamento básico em áreas rurais e comunidades tradicionais do país, priorizando soluções que permitam a sustentabilidade dos sistemas implantados. Historicamente, as áreas rurais apresentam deficiência tanto no investimento em infraestrutura de saneamento como no desenvolvimento de ações que garantam a sustentabilidade dos serviços e dos investimentos realizados, o que se reflete na lacuna observada entre o acesso das populações rurais e urbanas aos serviços de saneamento. Nesse sentido, entende-se que as ações de saneamento somente serão completas e permitirão o processo de inclusão social e melhoria de qualidade de vida das populações rurais e tradicionais, se executadas conjuntamente, ou seja, se as ações estruturais forem fortalecidas por ações estruturantes.

O meio rural apresenta uma série de particularidades que o diferencia das áreas urbanas impondo desafios para a formulação e implementação de políticas e programas. No campo das ações de saneamento, destacam-se a dispersão da população no território, a situação socioeconômica dos habitantes, a diversidade de organização das comunidades e a influência de aspectos físicos, geográficos e naturais na escolha de tecnologias e soluções de saneamento adequadas. Além disso, a carência técnica e gerencial das prefeituras dos pequenos municípios e a ausência de modelos de gestão capazes de promover a sustentabilidade das ações e serviços implementados contribuem para o agravamento desse cenário. Isso significa que os projetos de saneamento executados nessas áreas devem considerar a ativa participação das comunidades no desenvolvimento de todas as etapas e do trabalho articulado de diferentes atores envolvidos com a temática do saneamento.

Diante desse contexto, a Funasa lança o Programa Sustentar com diretrizes orientadoras da sua atuação no fortalecimento da capacidade dos municípios em atuar em saneamento e saúde ambiental nas áreas rurais e comunidades tradicionais em seus territórios conforme o Programa Nacional de Saneamento Rural, visando sempre a sustentabilidade das ações e serviços implementados.



Sumário

1. Histórico	4
2. Introdução.....	5
3. Objetivos	7
3.1. Geral.....	7
3.2. Específicos	7
4. Bases legais	8
5. Princípios.....	11
6. Diretrizes Gerais.....	12
7. Implementação do Programa.....	13
7.1. Trabalho articulado	14
7.2. Ações integras.....	15
7.3. Propagadores do conhecimento	16
8. Monitoramento e Avaliação	17
9. Glossário.....	19
10. Referências Bibliográficas.....	23



1. Histórico

A proposta de trabalhar medidas estruturais e estruturantes de saneamento rural de forma articulada entre as diversas áreas da Funasa é antiga, sendo de fundamental importância para a sustentabilidade das intervenções. Foi, entretanto, a partir das ações executadas no âmbito do Programa Água para Todos que esta intenção foi se fortalecendo, tanto na Presidência quanto nas Superintendências Estaduais envolvidas.

O programa “Água para Todos” foi instituído pelo Decreto nº 7.535, de 26 de julho de 2011, em consonância com as diretrizes e objetivos do Plano Brasil Sem Miséria (BSM, criado pelo Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011). Embora seja de abrangência nacional, o Programa Água para Todos iniciou-se na região do Semiárido, onde se concentra o maior número de famílias que vivem em situação de vulnerabilidade social devido à escassez hídrica.

Neste contexto, coube à Funasa, dentre as suas metas, a implantação de cisternas, de sistemas coletivos de abastecimento de água e a elaboração de projetos de sistemas simplificados de abastecimento de água (SSAA)¹ em comunidades diversas da região do Semiárido. No caso dos SSAA, face às dificuldades encontradas pelos municípios para elaboração dos projetos de engenharia e execução das obras de implantação das instalações, a Funasa assumiu o compromisso de contratar a execução de tais obras de forma direta. Porém, a implantação dos sistemas somente cumpriria seu papel social com a garantia da sua sustentabilidade por meio de ações estruturantes e do empoderamento da comunidade e município.

Para fomentar a sustentabilidade da intervenção em questão, a Funasa iniciou, em 2014, o Programa Sustentar – Saneamento e Sustentabilidade em Áreas Rurais, cuja estratégia previu a articulação de diferentes setores da Funasa por meio da definição de papéis dentro de um arranjo institucional integrado, onde cada coordenação técnica desempenhou sua função, a partir de uma ótica colaborativa com as demais áreas envolvidas. Outrossim, a iniciativa teve como objetivo fortalecer a capacidade técnica dos gestores municipais e líderes comunitários no gerenciamento, operacionalização e no desenvolvimento ou apropriação de modelo de gestão compatível à realidade municipal e da comunidade que o utilizaria, por meio de oficinas de educação e capacitação em gestão e operação dos sistemas.

¹ O termo Sistema Simplificado de Abastecimento de Água foi utilizado na licitação dessas obras e compreende sistema abastecido por manancial subterrâneo por meio de poço tubular profundo, sendo composto por captação, bombeamento, adução, tratamento e chafariz.



As atividades do Programa começaram com a seleção das comunidades a serem atendidas, com a seleção e capacitação de instrutores do quadro da Funasa e com os diagnósticos das condições sanitárias do local. A partir disso, iniciaram-se os trabalhos de campo em quatro localidades rurais no estado da Bahia, cinco em Minas Gerais e uma em Pernambuco.

A estratégia de intervenção utilizada se baseou na realização de i) reuniões nas Superintendências desses estados para a construção de um plano de ação para atuação nas comunidades selecionadas; ii) de uma reunião de sensibilização dos gestores e técnicos municipais, por entender que o município é o titular dos serviços de saneamento, o que torna seu envolvimento essencial para o desenvolvimento de quaisquer ações nesse setor, culminando na assinatura de um Acordo de Cooperação Técnica entre Funasa e município definindo suas competências; iii) oficinas de educação em saúde ambiental, de capacitação dos gestores municipais, técnicos e representantes das comunidades atendidas em alternativas de gestão e nas atividades de operação e manutenção dos sistemas; e iv) elaboração de material didático nas áreas de educação em saúde ambiental, gestão, operação, manutenção e controle da qualidade da água para sistemas simplificados de abastecimento de água.

À medida em que o Programa foi sendo executado, foram identificadas dificuldades que apontaram para a necessidade de adequações na estratégia do programa e de um documento de instituição do Sustentar na Funasa. Essas adequações estão centradas na ampliação das ações para as quatro componentes do saneamento e na capacitação interna da Funasa Presidência e de todas as Superintendências Estaduais para a atuação no meio rural, com a consequente formação de multiplicadores do conhecimento.

Diante da nova conjuntura do cenário de saneamento rural do país, com a publicação do Programa Nacional de Saneamento Rural (PNSR)², o Sustentar desponta como um dos potenciais instrumentos da Funasa para alcançar as metas previstas no PNSR.

2. Introdução

O meio rural brasileiro, historicamente, tem tido pouca atenção das políticas públicas de saneamento básico, as quais se mostram insuficientes e distantes das realidades locais. As ações de saneamento rural no Brasil têm sido executadas de forma fragmentada, sendo as

² O Ministério da Saúde, por intermédio da Funasa, coordena a formulação e implementação do PNSR, previsto no Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), aprovado em 2013 por meio da Portaria Interministerial nº 571 de 05 de dezembro de 2013. O PNSR se encontra na fase de elaboração e sua publicação está prevista para o primeiro semestre de 2018.



propostas pontuais e descontínuas, desconsiderando as especificidades culturais e naturais de cada região brasileira. Dessa forma, um dos principais problemas identificados nas intervenções realizadas nessas áreas é a dificuldade em promover a continuidade dos serviços implementados após o fim da instalação da infraestrutura, de forma que o déficit no acesso aos serviços, a vulnerabilidade das famílias rurais às doenças de veiculação hídrica, e o subdesenvolvimento socioeconômico nessas regiões se perpetuem no cenário nacional.

No cenário internacional, a Organização das Nações Unidas - ONU vem assegurando em suas resoluções o acesso à água e ao esgotamento sanitário como direitos humanos, estabelecendo um passo importante para garantir a universalidade no acesso a esses serviços. Em 2010, a Assembleia Geral da ONU publicou a Resolução A/RES/64/292 que reafirmou formalmente o direito humano à água e ao esgotamento sanitário.

No Brasil, a Lei nº 11.445/07, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, representa um grande marco e um avanço para o setor após anos de vazio institucional. A aprovação dessa Lei pode ser considerada uma referência fundamental para a construção de um modelo de gestão mais integrado e intersetorial. Destaca-se a adoção de uma definição integral de saneamento e a busca de interfaces com outras políticas. O reconhecimento da multidimensionalidade do tema, a busca pela intersetorialidade e o estabelecimento de princípios como a universalização, a integralidade, a equidade, a participação e o controle social estão contemplados no texto legal e representam uma ruptura com a herança das políticas verticalizadas.

Outro avanço neste caminho de ampliar o conceito de acesso adequado aos serviços de saneamento pode ser percebido no Plano Nacional de Saneamento Básico – Plansab que, ao olhar para as populações excluídas desses serviços, define um conceito de acesso e, conseqüentemente, um conceito de déficit de acesso ao saneamento, para além da infraestrutura instalada, levando-se em consideração elementos relativos à qualidade e à continuidade do acesso à água. O Plansab reconhece a importância das medidas estruturais para combate ao déficit no acesso ao saneamento, e destaca também a necessidade de medidas estruturantes para garantir a sustentabilidade das ações e serviços implementados.

Nessa perspectiva, o Sustentar, em consonância com o PNSR, se propõe a orientar e apoiar as intervenções realizadas nos territórios rurais seja pela própria instituição, pelos municípios e/ou comunidades incentivando e promovendo o desenvolvimento de ações de gestão e educação em saúde ambiental em conjunto com as obras. A proposta do Sustentar incorpora a compreensão da gestão dos serviços de saneamento, com todos os aspectos inter-relacionados – social, econômico, ambiental, educativo e participativo. Por meio dessa



proposta, a Funasa busca prestar seus serviços em conformidade com aqueles oferecidos pelas demais instituições da área do saneamento, atuando de forma sistêmica e fortalecendo os municípios na concepção de gestão compartilhada e integrada coletivamente com a comunidade. Dessa forma, buscar-se-á atender as demandas provenientes das comunidades relacionadas ao apoio e assessoria de diferentes áreas do conhecimento, que se interagem para o alcance da meta comum.

Além disso, o Programa prevê o monitoramento e a avaliação das ações desenvolvidas por meio de indicadores com o intuito de assegurar sua efetividade e capacidade de gerar mudanças permanentes nas vidas das pessoas atendidas, por intermédio da melhoria da qualidade de vida e dos níveis de saúde, bem como de promover o desenvolvimento das comunidades rurais do país.

3. Objetivos

3.1. Geral

Promover a sustentabilidade das ações e dos serviços de saneamento e saúde ambiental em áreas rurais e comunidades tradicionais

3.2. Específicos

- Capacitar o corpo técnico da Funasa para o desenvolvimento de ações de saneamento e saúde ambiental no meio rural, de forma articulada, visando a assistência técnica aos municípios e comunidades para a prestação dos serviços de saneamento.
- Incentivar a implementação de ações integradas visando, principalmente, o desenvolvimento e o fortalecimento de instrumentos e mecanismos que garantam a gestão eficiente dos serviços de saneamento.
- Fomentar o desenvolvimento de ações de educação em saúde ambiental pelo município e comunidade como ação integrada na sustentabilidade socioambiental das comunidades, para a promoção da saúde dentro do contexto sociopolítico, cultural e econômico dessas comunidades em seu território.
- Estruturar as ações de Monitoramento e Avaliação realizadas pelo Programa Sustentar, a partir de uma linha de base previamente diagnosticada e que permita verificar e acompanhar o desenvolvimento e os resultados do Programa.



4. Bases legais

O saneamento básico é abordado pela Constituição Federal de 1988 pela ótica da política pública, do planejamento, da gestão integrada das ações e programas de diferentes setores da administração pública como desenvolvimento urbano, habitação e saúde. Nesse contexto, o saneamento básico figura como um dos requisitos fundamentais para promover o desenvolvimento sustentável das áreas rurais do país e, desse modo, contribuir com a melhoria da qualidade de vida da população do campo e da preservação e despoluição dos mananciais e de outros recursos naturais para as futuras gerações.

O êxito de programas e projetos de saneamento rural está intrinsecamente ligado à existência de uma estrutura legal e institucional bem definidas. Na busca pelo aperfeiçoamento dos instrumentos e processos de gestão e das políticas públicas de saneamento, a Lei do Saneamento (Lei 11.445/2007) - principal marco legal da política de saneamento no Brasil - incorporou os conceitos fundamentais de planejamento, prevendo em seu bojo a elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab). O Plansab, aprovado em dezembro de 2013, estabelece objetivos e metas do setor para um horizonte de planejamento de 20 anos e estipula a necessidade de elaboração de 3 programas: Saneamento Básico Integrado, Saneamento Rural e Saneamento Estruturante. (BRASIL, 2014). Bolívar Lamounier (apud Rossetto e Lerípio, 2012) ao discutir acerca da gestão de políticas públicas aponta que:

[...] toda política pública é uma forma de intervenção nas relações sociais, nas quais o processo decisório condiciona e é condicionado por interesses e expectativas sociais. Dessa forma, tão importante quanto o aparato institucional (conjunto de órgãos, autarquias, ministérios e secretarias competentes em cada setor) e a capacidade técnica das equipes, a dimensão política é determinante para a implementação das políticas públicas, uma vez que estão relacionados ao processo decisório, e este é por natureza político (LAMOUNIER apud ROSSETTO e LERÍPIO, 2012).

O Programa Sustentar é balizado pela Lei 11.445/2007 e pelas principais leis, decretos e normas de setores distintos da administração federal, que podem influenciar o saneamento rural, assim como todo o setor, conforme apresentado na

Tabela 1.



Tabela 1 - Bases legais que amparam o Programa Sustentar

Norma	Órgão	Características gerais e reflexos no saneamento rural
Constituição da República Federativa do Brasil de 1988	União	Institui a Carta Magna brasileira, também conhecida como "constituição cidadã", sob a qual todas os demais instrumentos legislativos devem estar consonância. É estabelecida a visão do saneamento como meio de desenvolvimento urbano e promoção da saúde.
Lei nº 8.078/1990	União	Código de Defesa do Consumidor: dispõe sobre normas de proteção e defesa do consumidor, de ordem pública e interesse social. O código se aplica de forma precedente e complementar aos direitos e obrigações dos usuários de serviços públicos de saneamento básico, definidos nas respectivas políticas municipais.
Lei nº 8.080/1990	União	Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.
Lei nº 9.433/1997	União	Política Nacional de Recursos Hídricos: desobriga a outorga de recursos hídricos para a satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural.
Lei nº 9.795/1999	União	A lei institui a Política Nacional de Educação Ambiental, estabelecendo que todos têm direito à Educação Ambiental. A Educação Ambiental é vista como um "componente essencial e permanente da educação nacional, devendo estar presente em todos os níveis e modalidades do processo educativo, em caráter formal e não-formal".
Lei nº 11.107/2005	União	Lei dos Consórcios Públicos: disciplinou o regime jurídico por meio do qual um ente da Federação pode cooperar com outros entes para a execução do planejamento, da regulação, da fiscalização e da prestação de serviços públicos.



Lei nº 11.445/2007	União	A "Lei do Saneamento Básico": Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico.
Lei nº 12.305/2010	União	Política Nacional de Resíduos Sólidos: classifica os resíduos gerados nas atividades agropecuárias e silviculturais, incluídos os relacionados a insumos utilizados nessas atividades como resíduos agrossilvopastoris.
Lei Nº 12.873/2013	União	Institui o Programa Cisternas.
Decreto nº 5.440/2005	União	Estabelece definições e procedimentos sobre o controle de qualidade da água de sistemas de abastecimento e institui mecanismos e instrumentos para divulgação de informação ao consumidor sobre a qualidade da água para consumo humano.
Decreto nº 6.017/2007	União	Regulamenta a Lei nº 11.107/2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.
Decreto nº 6.040/2007	União	Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. A norma estabelece que, as ações por ela previstas, devem se articular com as demais políticas públicas relacionadas aos direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais nas diferentes esferas de governo.
Decreto nº 7.217/2010	União	Regulamenta a Lei nº 11.445/2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico.
Decreto nº 7.404/2010	União	Regulamenta a Lei nº 12.305/2010, estabelecendo normas para execução da Política Nacional de Resíduos Sólidos.
Lei Complementar nº 141/2012	União	Estabelece que os gastos com saneamento básico de pequenas comunidades, distritos sanitários especiais indígenas e de comunidades remanescentes de quilombos devem ser considerados como despesas com ações e serviços públicos de saúde.
Portaria Interministerial nº 571/2013	Ministérios	Aprova o Plano Nacional de Saneamento Básico e dispõe que a implementação do Plano considerará a disponibilidade orçamentária da União, bem como o alinhamento ao Plano Plurianual (PPA) e às diretrizes e prioridades de Governo. A portaria também destaca que o Plansab foi elaborado conforme previsto no art. 52 da Lei nº 11.445.



Portaria nº 2.203/1996	Ministério da Saúde	Aprova a Norma Operacional Básica nº 01/96 do SUS, estabelecendo em seu texto que as intervenções ambientais, no seu sentido mais amplo, sejam campo da atenção à saúde, incluindo as relações e as condições sanitárias nos ambientes de vida e de trabalho, o controle de vetores e hospedeiros e a operação de sistemas de saneamento ambiental.
Portaria nº 2.866/2011	Ministério da Saúde	Institui, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), a Política Nacional de Saúde Integral das Populações do Campo e da Floresta (PNSIPCF)
Portaria nº 2.914/2011	Ministério da Saúde	Dispõe sobre procedimentos de controle e vigilância da qualidade da água para consumo humano e seu padrão de potabilidade.
Portaria nº 979/2017	Funasa	Dispõe sobre os critérios e os procedimentos para a transferência de recursos financeiros das ações de saneamento e saúde ambiental custeadas pela Fundação Nacional de Saúde.
Resoluções nº 357/2005, alterada pela Resolução 410/2009 e pela 430/2011	CONAMA	Dispõe sobre a classificação dos corpos de água e estabelecem diretrizes ambientais para o seu enquadramento, bem como as condições e os padrões de lançamento de efluentes no meio ambiente.
Resolução nº 396/2008	CONAMA	Dispõe sobre a classificação e as diretrizes ambientais para o enquadramento das águas subterrâneas, principal fonte de abastecimento de água de diversas comunidades rurais.

5. Princípios

O Programa Sustentar adota princípios condizentes com o estabelecido pela legislação nacional e a agenda internacional do setor. Conforme o Plansab, a definição dos princípios fundamentais não deve se limitar a um processo técnico-científico descontextualizado, mas deve levar em consideração o contexto sociopolítico e econômico.

As comunidades rurais e tradicionais, em geral, apresentam características peculiares, especialmente em termos de organização social e espacial e de valores culturais, o que as diferenciam dos agrupamentos presentes no espaço urbano. Logo, a forma de atuação política frente aos desafios de se levar saneamento às localidades rurais deve considerar essa diversidade priorizando o uso de instrumentos capazes de tornarem efetivas as políticas e programas direcionados para essas áreas. Portanto, os princípios nos quais se baseiam o



Sustentar levam em consideração os contextos social, econômico, político, cultural e ambiental das comunidades.

O Programa Sustentar está pautado então pelos seguintes princípios:

- **Universalização:** por meio da ampliação progressiva do acesso ao saneamento básico;
- **Equidade:** para que o acesso ao saneamento seja garantido independente da classe social, grupo étnico, gênero ou qualquer outra condição de diferenciação social;
- **Integralidade:** propiciando à população o acesso ao conjunto de todos os serviços de saneamento básico;
- **Intersetorialidade:** prevê o desenvolvimento de ações articuladas entre diferentes setores da administração pública, visando maior efetividade das ações e o desenvolvimento social das áreas rurais;
- **Educação, controle e participação social:** espera-se que as comunidades rurais participem ativamente no desenvolvimento das ações de saneamento, envolvendo-se com ações educativas e nas fases de planejamento, execução, manutenção e avaliação das atividades realizadas;
- **Consonância com os Direitos Humanos à Água e ao Esgotamento Sanitário (DHAE):** o princípio do direito humano à água e ao esgotamento sanitário assegura a todos, sem discriminação, soluções física e economicamente acessíveis, em todas as esferas da vida, de forma segura, higiênica, social e culturalmente aceitável, promovendo privacidade e dignidade;
- **Consonância com os princípios do SUS:** a Funasa, entidade vinculada ao Ministério da Saúde (MS), tem como objetivos a promoção e a proteção à saúde, formulando, implementando e fomentando ações e soluções de saneamento e saúde ambiental para promoção da saúde;
- **Titularidade municipal:** constitucionalmente, cabe aos municípios a responsabilidade pelos serviços de interesse local, o que significa que aqueles assuntos que o afetam estritamente serão sempre de sua responsabilidade, como a gestão do saneamento básico.

6. Diretrizes Gerais

Com fundamento nos princípios e bases legais dispostos anteriormente, o Programa



Sustentar observará as seguintes diretrizes gerais:

- I. Fortalecimento institucional da Funasa por meio de oficinas de capacitação direcionadas aos técnicos da instituição com ênfase na construção de estratégias para o desenvolvimento de ações articuladas e integrais e na formação de propagadores do conhecimento, facilitando a atuação do município nas áreas rurais e comunidades tradicionais.
- II. Promoção, fomento e subsídio de medidas estruturantes em todas as ações desenvolvidas e/ou apoiadas pela Funasa em áreas rurais e comunidades tradicionais, compreendendo educação em saúde ambiental, gestão dos serviços, operação e manutenção das soluções e controle da qualidade da água.

7. Implementação do Programa

A instituição, em sua missão de “promover a saúde pública e a inclusão social por meio das ações de saneamento e saúde ambiental”, atuará fomentando as ações conforme os eixos estratégicos do Programa Nacional de Saneamento Rural: i) tecnologias sociais, ou seja, tecnologias de saneamento e saúde ambiental apropriadas às peculiaridades regionais e locais; ii) gestão, manutenção e operação das ações e serviços, visando a sua sustentabilidade por meio da adequação de alternativas e modelos de gestão; iii) mobilização e participação social, por intermédio da promoção de educação em saúde ambiental, participação e controle social.

No âmbito do Programa, todas as ações terão uma abordagem integral, ou seja, incluirão o desenvolvimento de atividades nos âmbitos da gestão e de educação em saúde ambiental, em conjunto com a instalação ou melhoria de infraestruturas de saneamento, quando isso se fizer necessário, visando a sustentabilidade das ações e serviços. Todas as ações devem ser no sentido de fortalecimento do papel dos municípios e de suas respectivas comunidades, tendo como princípio orientador a participação nas atividades propostas e do comprometimento em assumir responsabilidades, de forma a assegurar a prestação dos serviços implementados de modo contínuo e seguro.

A implementação do Programa se dará por meio da capacitação dos técnicos da Funasa visando o desenvolvimento de competências individuais previstas no Plano Anual de Capacitação da Funasa (PAC). O PAC constitui um instrumento das diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal e ajusta as demandas de capacitação dos servidores e demais profissionais que atuam para o cumprimento da missão de uma instituição. A Política



Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, instituída pelo Decreto nº5.707, de 23 de fevereiro de 2006, tem como uma de suas finalidades promover a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos, a partir do desenvolvimento permanente do servidor público e da adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições.

A atuação da Funasa no meio rural tem ocorrido de maneira desarticulada, de forma que o desenvolvimento de ações integradas tem representado um desafio para a instituição que carece de estratégias para trabalhar articuladamente tanto no nível nacional como estadual, com os governos municipais e suas comunidades e, ainda, com os diversos atores externos ligados à temática do saneamento.

O conteúdo das capacitações será desenvolvido conforme as diretrizes gerais do Programa Sustentar em parceria com a Coordenação de Seleção e Desenvolvimento de Pessoas (Coder). Os técnicos das Superintendências Estaduais e da Funasa Presidência serão capacitados em temas que incentivem o fortalecimento da instituição com ênfase na construção de estratégias para o desenvolvimento de **ações articuladas e integrais** e na formação de **propagadores do conhecimento** para atuação na área rural.

7.1. Trabalho articulado

As ações de saneamento, principalmente aquelas desenvolvidas no âmbito rural, demandam uma abordagem multidisciplinar. Dessa forma, torna-se inevitável o envolvimento de profissionais de diferentes áreas do saber para que se alcance o êxito dessas ações. A Funasa é uma instituição que apresenta essa característica, contando com um corpo técnico diversificado, com atribuições específicas e complementares, distribuído nas duas áreas finalísticas: saúde ambiental e engenharia de saúde pública, que desenvolve suas competências por meio de ações de promoção e proteção à saúde ambiental e fomento a soluções de saneamento para prevenção e controle de doenças.

Para a consecução dos objetivos pretendidos no âmbito do Programa, o trabalho em conjunto entre os técnicos de ambas as áreas, e desses com os municípios, pode produzir melhores resultados. Nesse sentido, cada coordenação técnica desempenhará sua função a partir de uma ótica colaborativa com as demais áreas envolvidas, respeitadas as competências definidas pela Portaria nº 270, de 27 de fevereiro de 2014, que aprova o Regimento Interno da Funasa.

A estrutura do programa é trabalhar em rede, partindo das instâncias existentes no Sistema Único de Saúde, capacitando e fomentando a atuação do município que tem a



competência de atuar junto às comunidades em seu território, incentivando o trabalho em parceria com instituições governamentais e não-governamentais, agências de cooperação internacional, instituições de ensino e pesquisa, e em articulação com os setores organizados da sociedade civil e seus movimentos sociais, visando a sustentabilidade dos serviços de saneamento ambiental.

Nesse cenário, a esfera municipal do governo é o ente público titular dos serviços de saneamento e de saúde e, portanto, o responsável pela garantia do acesso a esses serviços para toda a população presente em seu território. Dessa forma, para todas as ações desenvolvidas e/ou apoiadas pela Funasa, será estabelecido um Acordo de Cooperação Técnica com o Município e outros atores intervenientes, quando for o caso, no qual serão estabelecidas as responsabilidades das partes envolvidas. Ainda no contexto do município, a Funasa incentivará a existência de uma equipe na estrutura orgânica da prefeitura que seja responsável por apoiar as comunidades nas atividades de gestão, educação em saúde ambiental, operação e manutenção dos serviços de saneamento.

Em relação às comunidades onde serão implantados os serviços e ações, a Funasa estimulará a formação de associações ou organizações sociais legitimadas onde não houver, e o fortalecimento das que existirem, quando se fizer necessário, uma vez que a participação popular e o controle social são essenciais para o sucesso das ações a serem implementadas no contexto do Sustentar. Esse tipo de organização social viabiliza melhores condições do que aquelas que os indivíduos teriam isoladamente para a realização dos seus objetivos, o usufruto de seus direitos e o cumprimento de seus deveres, visando superar dificuldades e gerar benefícios para os seus associados.

7.2. Ações integrais

Mejía *et al.* (2016) reconhecem que um dos desafios do saneamento rural, identificados no fim dos anos 1990, a partir de lições aprendidas com os países da América Latina, é a necessidade de abordagem integral e multidisciplinar das ações de saneamento rural. Isso implica reconhecer que serviços de saneamento não se restringem apenas à infraestrutura, mas também abrangem a criação de marcos legais e institucionais, a participação social - onde a comunidade atua ativamente no seu desenvolvimento - e modelos de gestão adequados.

A Lei nº 11.445/2007 define o conceito da integralidade, como “o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico, propiciando à população o acesso na conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações



e resultados”. Isso implica que as ações de saneamento básico devem prever a implementação de ações estruturais em abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo e gestão de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais e de ações estruturantes que garantam a qualidade e a continuidades dos serviços.

Entretanto, historicamente, constata-se uma deficiência no investimento em ações estruturantes. Dessa forma, o Programa Sustentar busca uma ruptura com ações que priorizam as medidas estruturais em detrimento da valorização de medidas estruturantes que visam a sustentabilidade dos serviços por meio do fortalecimento e da colaboração dos diferentes atores nos âmbitos político, institucional e gerencial.

7.3. Propagadores do conhecimento

Com o propósito de disseminar o Programa Sustentar, a principal estratégia adotada será a formação de propagadores de conhecimento, com o fortalecimento dos estados e municípios de acordo com a lógica do SUS do qual a Funasa é integrante. Propagadores são colaboradores cuja missão é absorver a informação e propagá-la por toda a instituição, estimulando um ambiente de contínuo aprendizado. O uso dessa técnica estimula o compartilhamento de informações, aumenta a interação entre os colaboradores, atualiza a organização e promove a disseminação de seus valores.

Nesse sentido, técnicos das Superintendências Estaduais e da Presidência serão capacitados em temas que abordem a implementação e a gestão de serviços de saneamento sustentáveis, de forma integral e articulada de forma que estejam aptos para apoiar os municípios de seu estado no desenvolvimento de ações nas áreas rurais e comunidades tradicionais. Essa forma de atuar busca propor um modelo de atuação próprio da instituição e que poderá ser reproduzido em todos os estados, respeitando as particularidades de cada região, além de proporcionar a otimização dos gastos públicos, uma vez que todas as Superintendências estarão habilitadas para atuarem de forma semelhante.

Sob esta ótica, o Sustentar conta com material didático técnico de apoio desenvolvido para as primeiras experiências com sistemas simplificados de abastecimento de água. Além disso, a Funasa está trabalhando na elaboração de material para esgotamento sanitário e gestão e manejo de resíduos sólidos nas áreas rurais e poderá, a qualquer tempo, elaborar materiais conforme demanda.

8. Monitoramento e Avaliação

Conforme a Organização Mundial da Saúde³, o monitoramento consiste na obtenção regular de informações sobre todas as atividades de um projeto mostrando sua evolução e auxiliando na identificação e correção de possíveis disfunções. Por sua vez, a avaliação possibilita investigar se o projeto está atingindo seus objetivos e busca entender como e por que as ações desenvolvidas têm sido ou não exitosas. As avaliações ocorrem em momentos específicos, sendo comum a realização de uma avaliação anterior ao início de qualquer intervenção de modo a possibilitar comparações à medida que o projeto avança e gera as mudanças esperadas.

Segundo Brasil (2004), a avaliação de programas é um instrumento essencial no processo de formulação e aperfeiçoamento das ações realizadas e envolve a análise dos processos de formulação, desenvolvimento, atividades implementadas, resultados e impactos obtidos, compreendendo também a análise do contexto histórico e social em que estes programas são concebidos.

As Diretrizes para monitoramento e avaliação de desempenho das ações do Programa Sustentar visam estabelecer indicadores de acompanhamento das atividades executadas no âmbito do Programa. Diante de metas e objetivos traçados para cada atividade do Programa deve-se considerar a linha de base diagnosticada, que consiste no momento anterior de cada ação, bem como os seguintes itens:

- a) Identificar e isolar a unidade mínima a ser definidas como objeto: uma ação, um produto ou um resultado que possa ser utilizado para expressar uma unidade em números absolutos ou relativos;
- b) Possibilitar o estabelecimento de relações numéricas (proporção, razão, média, etc);

As atividades de monitoramento e avaliação no âmbito do Programa Sustentar visam avaliar a implementação das ações intersetoriais e integrais de saneamento e saúde ambiental com enfoque em três dimensões de análise: i) ações estruturantes; ii) condições sanitárias das áreas rurais e comunidades tradicionais onde as ações serão implementadas e iii) aspectos tecnológicos.

A análise da dimensão ações estruturantes consiste na avaliação das ações relacionadas à prestação de serviços com qualidade e quantidade, de forma universal e igualitária para a

³ http://www.who.int/hiv/topics/vct/sw_toolkit/monitoring_and_evaluation/en/



população rural, envolvendo os princípios da equidade e modicidade das tarifas e taxas, por meio de tecnologias apropriadas à realidade local, da disponibilidade de pessoal qualificado, da existência de programas de capacitação, de equipamentos para as atividades de operação, manutenção e controle da qualidade da água distribuída à população, de ações de educação em saúde ambiental e do desenvolvimento de programas de comunicação social para atendimento ao cidadão. Envolve também a existência de um marco legal e institucional que assegure a prestação adequada dos serviços de saneamento à população por meio de leis, planos, programas, e da existência da participação e controle social.

As condições sanitárias serão avaliadas de acordo com o acesso e qualidade dos serviços implementados, por meio da análise da salubridade ambiental e das ações de proteção dos recursos naturais mediante o controle e monitoramento da qualidade dos recursos hídricos e do solo. A análise da dimensão tecnológica consiste na avaliação das soluções tecnológicas empregadas e do grau de apropriação e satisfação dessas soluções pela população atendida.

No contexto do monitoramento e avaliação de programas, têm-se os indicadores como principal ferramenta de acompanhamento das ações executadas. Conforme Will e Briggs (1995, *apud* Brasil, 2004), os objetivos de um sistema de indicadores são fornecer informações para os gestores a fim de demonstrar o desempenho do programa ao longo do tempo, subsidiar a tomada de decisões e monitorar alterações espaciais e temporais decorrentes das ações públicas. Além disso, um sistema de indicadores deve contemplar tanto os interesses do Poder Público em avaliar a efetividade, eficiência e eficácia das ações, quanto ser uma ferramenta de controle e participação social.

O monitoramento e avaliação do Programa Sustentar irá avaliar não apenas a efetividade das ações executadas, mas também o envolvimento dos atores na implementação e continuidade dessas ações. Isso inclui avaliar o comprometimento dos técnicos e gestores da Funasa e dos municípios, bem como a participação das comunidades atendidas na sustentabilidade dos serviços de saneamento básico.



9. Glossário

Ações estruturais: compreende as obras e intervenções físicas em infraestrutura de saneamento.

Ações estruturantes: compreende as medidas que, além de garantir intervenções para a modernização ou reorganização de sistemas, dão suporte político, técnico e gerencial à sustentabilidade da prestação de serviços, suscitando o aperfeiçoamento da gestão com participação popular e controle social, além do empoderamento do município, visando a execução da manutenção/operação e desenvolvimento de ações de educação em saúde ambiental em conformidade com as necessidades locais.

Comunidades tradicionais: Comunidades remanescentes de quilombos, assentamentos de reforma agrária, comunidades extrativistas e populações ribeirinhas, dentre outras.

Controle social: conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionado aos serviços públicos. É importante para o fortalecimento da cidadania, pois assegura a participação do cidadão na gestão pública, atribuindo à sociedade a responsabilidade de compartilhar com as organizações públicas e privadas o poder de decisão e de recursos na prestação de serviços sociais, principalmente para os setores da educação e da saúde

Educação ambiental: processo em que busca despertar a preocupação individual e coletiva para a questão ambiental, garantindo o acesso à informação em linguagem adequada, contribuindo para o desenvolvimento de uma consciência crítica e estimulando o enfrentamento das questões ambientais e sociais. Desenvolve-se num contexto de complexidade, procurando trabalhar não apenas a mudança cultural, mas também a transformação social, assumindo a crise ambiental como uma questão ética e política.

Educação em saúde: se constitui como um conjunto de práticas pedagógicas e sociais, de conteúdo técnico, político e científico, que no âmbito das práticas de produção e promoção da saúde deve ser vivenciada e compartilhada pelos trabalhadores da área, pelos setores organizados da população e consumidores de bens e serviços de saúde e de saneamento ambiental. A Educação em Saúde é uma prática social, cujo processo contribui para a formação da consciência crítica das pessoas a respeito de seus problemas de saúde, a partir da sua



realidade, e estimula a busca de soluções e organização para a ação individual e coletiva (BRASIL, 2007).

Educação em saúde ambiental: compreende um conjunto de práticas pedagógicas e sociais, de conteúdo técnico, político e científico, que no âmbito das práticas de saúde ambiental e de saneamento é um processo permanente e contínuo na relação instituição, sujeitos e coletividade para construção de valores, saberes, conhecimentos e práticas que fortaleçam as relações sustentáveis da sociedade humana na interação saúde, meio ambiente e desenvolvimento sustentável para promoção da saúde (BRASIL, 2014).

Empoderamento: fenômeno de um grupo social ganhar reconhecimento, força, expressão e peso político, ao passar a exercer plenamente sua cidadania. Definido de forma ampla, empoderamento refere-se ao aumento da liberdade de escolha e ação para moldar a própria vida, implicando o controle sobre recursos e decisões. Implica também aumento de autoconfiança, da crença em si mesmo e respeito à dignidade própria (SEN, 2001; NARAYAN, 2002 *apud* SALATI, ZANCUL E MOREIRA, 2015).

Mobilização social: ocorre quando um grupo de pessoas, uma comunidade ou sociedade decide e age com um objetivo comum, buscando alcançar os resultados desejados por todos. Portanto, a mobilização social enseja a convocar vontades para atuar com um propósito sob uma interpretação e um sentido compartilhado (TORO; WERNECK, 1997). A mobilização social é processo permanente de luta de atores sociais em torno de objetivos comuns para transformação da realidade com vistas à melhoria da qualidade de vida e a participação social como prática de cidadania destes sujeitos.

Participação social: segundo as Diretrizes de Educação em Saúde da Funasa, participar “*é tomar parte de; assumir o que é seu de direito; é ser sujeito e ator; é assumir o controle social*” (BRASIL, 2007). Esta participação acontece de forma real pelo sujeito, segundo Pinto *apud* Brasil (2007), quando este “*se identifica com as reivindicações da população para assumir parte das decisões sociais*”. Sob o ponto de vista da participação social, refere-se ao processo em que a comunidade ou pessoas que a compõem são sujeitos, atores/atores, protagonistas de sua própria história e assumem aquilo que é seu. Considera-se aqui a participação como o exercício pleno da cidadania.

Proposta pedagógica: proposta pedagógica ou projeto político pedagógico é o plano orientador das ações da instituição e define as metas que se pretende de educação e o desenvolvimento das



peças como sujeitos e comunidade com participação social. Trata do empoderamento dos sujeitos coletivos. É elaborado num processo coletivo, com a participação de todos os segmentos institucionais, gestores, técnicos e grupos sociais que constituem a comunidade como sujeitos históricos.

Saneamento ambiental: conjunto de ações socioeconômicas que têm por objetivo alcançar níveis de salubridade ambiental, por meio de abastecimento de água potável, coleta e disposição sanitária de resíduos sólidos, líquidos e gasosos, promoção da disciplina sanitária de uso do solo, drenagem urbana, controle de doenças transmissíveis e demais serviços e obras especializadas, com a finalidade de proteger e melhorar as condições de vida urbana e rural.

Saneamento básico: o saneamento básico, de acordo com a Lei do Saneamento, inclui o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de: a) abastecimento de água potável, b) esgotamento sanitário, c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

Saúde ambiental: a saúde ambiental compreende aspectos da saúde humana, incluindo a qualidade de vida, que são determinados por fatores físicos, químicos, biológicos, sociais e psicológicos no meio ambiente. Refere-se também a teoria e prática de avaliação, correção, controle e prevenção daqueles fatores que, presentes no ambiente, podem afetar potencialmente de forma adversa a saúde humana das gerações do presente e do futuro.

Saúde pública: domínio de práticas e conhecimentos, organizados institucionalmente, dirigidos a um ideal de bem-estar das populações, em termos de ações e medidas que evitem, reduzam e/ou minimizem agravos à saúde, assegurando condições para a manutenção e sustentação da vida humana.

Sistema de abastecimento de água para consumo humano: instalação composta por um conjunto de obras civis, materiais e equipamentos, desde a zona de captação até as ligações prediais, destinada à produção e ao fornecimento coletivo de água potável, por meio de rede de distribuição.

Solução alternativa coletiva de abastecimento de água para consumo humano: modalidade de abastecimento coletivo destinada a fornecer água potável, com captação subterrânea ou superficial, com ou sem canalização e sem rede de distribuição.



Solução alternativa individual de abastecimento de água para consumo humano: modalidade de abastecimento de água para consumo humano que atenda a domicílios residenciais com uma única família, incluindo seus agregados familiares.

Sujeito histórico e de direitos: é aquele que nas interações, relações e práticas cotidianas que vivencia, constrói sua identidade pessoal e coletiva, deseja, aprende, observa, experimenta, narra, questiona e constrói sentidos sobre a natureza e a sociedade, produzindo cultura.

Sustentabilidade: o conceito de sustentabilidade tem sua origem relacionada ao termo “desenvolvimento sustentável”, definido como aquele que atenda às necessidades das gerações presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprirem suas próprias necessidades. Ou seja, a sustentabilidade está diretamente relacionada ao desenvolvimento econômico e material sem agredir o meio ambiente, usando os recursos naturais de forma inteligente para que eles se mantenham no futuro. A adoção de ações de sustentabilidade garante a médio e longo prazo um planeta em boas condições para o desenvolvimento das diversas formas de vida (JACOBI, 2003).

Território: O espaço de relações no qual se manifesta a vida cotidiana dos indivíduos e das populações. É resultante de uma acumulação de situações históricas, econômicas, ambientais, sociais e culturais que promovem condições particulares para a produção de saúde.



10. Referências Bibliográficas

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasil: 1988.

BRASIL. LEI Nº 8.080, DE 19 DE SETEMBRO DE 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasil: 1990.

BRASIL. LEI Nº 9.433, DE 8 DE JANEIRO DE 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13. Brasil: 1997.

BRASIL. LEI Nº 9.795, DE 27 DE ABRIL DE 1999. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Brasil: 1999.

BRASIL. LEI Nº 11.445, DE 5 DE JANEIRO DE 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Brasil: 2007.

BRASIL. Ministério da Saúde. Organização Pan-Americana da Saúde. Avaliação de impacto na saúde das ações de saneamento: marco conceitual e estratégia metodológica. Organização Pan-Americana da Saúde. – Brasília: Ministério da Saúde, 2004. 116 p.: il

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. *Guia Básico para Gestão nos Municípios*. Brasília: MP, 2008.

BRASIL. LEI Nº 12.305, DE 2 DE AGOSTO DE 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasil: 2010.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. *PLANSAB - Plano Nacional de Saneamento Básico. Mais Saúde com Qualidade de Vida e Cidadania*. Brasília: SNSA, 2014.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria Nº 2914, de 12 de dezembro de 2011. Dispõe sobre os procedimentos de controle e vigilância da qualidade da água para consumo humano e seu padrão de potabilidade. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt2914_12_12_2011.html>. Acesso em: 12 mai. 2017.

BRASIL. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. Diretrizes de educação em saúde visando à promoção da saúde: documento base. Brasília: MS/Funasa, 2007.

BRASIL. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. Portaria Nº 586, de 14 de julho de 2014. Dispõe sobre as diretrizes para atuação em Educação em Saúde Ambiental na FUNASA. Publicada no DOU de 21 de junho de 2014. Disponível em: <http://www.funasa.gov.br/site/wp-content/files_mf/prt586funasa2014.pdf>. 2014a.

BRASIL. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. Saneamento domiciliar - Manual de instruções de uso das melhorias domiciliares. Brasília: MS/Funasa, 2014b.



BRASIL. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. Manual de Orientações Técnicas para Elaboração e Apresentação de Propostas e Projetos para Sistemas de Abastecimento de Água. Brasília: MS/Funasa, 2017a.

BRASIL. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. Manual de Orientações Técnicas para Elaboração e Apresentação de Propostas e Projetos para Sistemas de Esgotamento Sanitário. Brasília: MS/Funasa, 2017b.

BROWN, C.; SILVA, P.; HELLER, L. The human right to water and sanitation: a new perspective for public policies. *Revista Ciência e Saúde Coletiva* 2016; 21(3):661-670.

CASTRO, J. E. Políticas públicas de saneamento e condicionantes sistêmicos. In: HELLER, L.; CASTRO, J. E. (Org.). . Política pública e gestão de serviços de saneamento. Ampliada ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013. p. 53–75.

HELLER, L. Abastecimento de água, sociedade e ambiente. In: HELLER, L.; PÁDUA, V. L. (Org.). *Abastecimento de água para consumo humano*. - 2. ed. rev. e atua. - Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

HELLER, L. O direito humano ao saneamento básico e os novos desafios. *Assemae*, 2016. Disponível em: <<http://www.assemae.org.br/artigos?limitstart=0>>. Acesso em 24 nov. 2016.

HELLER, L.; CASTRO, J. E. *Política pública e gestão de serviços de saneamento*. Ampliada ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013.

JACOBI, P. Educação ambiental, cidadania e sustentabilidade. *Cadernos de pesquisa*, v. 118, n. 3, p. 189-205, 2003.

MEJÍA, A. *et al.* Agua potable y saneamiento en la nueva ruralidad de América Latina. 1. ed. Bogotá: Panamericana Formas e Impresos, 2016.

NASCIMENTO, G. A. DO. Gestão do Saneamento Básico em Assentamentos Precários. In: PHILIPPI JR, A.; GALVÃO JR, A. DE C. (Org.). . Gestão do saneamento básico: abastecimento de água e esgotamento sanitário. 1 ed ed. Barueri, SP: Manole, 2012. p. 878–915.

OPAS. La Cooperación de la Organización Panamericana de la Salud ante los Procesos de Reforma del Sector Salud. Washington: OPAS, 1997

REED, M. S. Stakeholder participation for environmental management: A literature review. *Biological Conservation*, v. 141, n. 10, p. 2417–2431, 2008.

SILVEIRA, A. B. G. *Estratégias para a universalização do saneamento rural: um estudo baseado em experiências internacionais*. 2013. 119 f. Dissertação (Mestrado) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2013.

TORO, A. J. B.; WERNECK, N. M. D. Mobilização social: um modo de construir a democracia e a participação. Ministério do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Amazônia Legal: Secretaria de Recursos Hídricos: ABEAS: UNICEF, 1997.

UNGA. United Nations General Assembly. Human Right to Water and Sanitation. Geneva: UNGA; 2010. UN Document A/RES/64/292.