

QUARTO MANIFESTO DOS SERVIDORES E COLABORADORES DA FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE  
DECORRENTE DA EDIÇÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.156/2023.

**O PROGRAMA NACIONAL DE SANEAMENTO RURAL, A SAÚDE PÚBLICA E  
A FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE**

Excelentíssimo Senhor Presidente da República Federativa do Brasil,

Como instrumento de ação do Estado, a *política pública de saneamento básico* consiste em resolução aplicada do problema público relacionado ao *déficit de acesso adequado* aos serviços de saneamento básico, de tal forma que, a partir dos resultados de tal política, haja *ampliação do acesso adequado* para a população a esses serviços.

A Lei nº 11.445, de 2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, regulamentada pelo Decreto nº 7.217, de 2010, determinou a elaboração, pela União, do Plano Nacional de Saneamento Básico – Plansab, aprovado pelo Decreto nº 8.141 de 2013 e pela Portaria Interministerial nº 571 de dezembro de 2013.

No Plansab foram previstos *três programas* para a concretização da Política Federal de Saneamento Básico: (i) Saneamento Básico Integrado; (ii) Saneamento Estruturante; (iii) **Saneamento Rural**; sendo o primeiro concebido para financiar ações de implantação de medidas estruturais de saneamento básico em áreas urbanas; o segundo com foco na implementação de medidas de apoio à gestão pública e à prestação dos serviços, de qualificação da participação e do controle social (ambos sob responsabilidade do Ministério das Cidades); e o terceiro (de responsabilidade do Ministério da Saúde, por meio da Funasa) com o *propósito de busca pela universalização<sup>1</sup> do acesso ao saneamento básico em áreas rurais, por meio do fomento e execução de ações que garantam equidade, integralidade, intersetorialidade, sustentabilidade dos serviços, participação e controle social.*

O **Programa Nacional de Saneamento Rural (PNSR)** foi concebido à luz dos princípios fundamentais, diretrizes e estratégias do Plansab e teve sua elaboração determinada na Lei nº 11.445/2007 e apresenta, além dos marcos referenciais, o delineamento da ruralidade e sua interrelação com o saneamento básico e o panorama do saneamento rural no país, propondo que as estratégias voltadas para o atendimento das demandas de saneamento básico nas áreas rurais no Brasil se deem de forma integrada a partir de *três eixos*: (i) Gestão dos Serviços; (ii) Educação e Participação Social; e (iii) Tecnologia, entendidos como indissociáveis e necessários ao atendimento das demandas das populações que habitam as áreas rurais do País.

Segundo o PNSR:

*“Ao longo do século XX, no Brasil, os investimentos públicos em ações de saneamento seguiram o curso das estratégias políticas de cunho desenvolvimentista. Concentraram-se nos grandes centros urbanos, considerados os motores de uma*

---

<sup>1</sup> A Lei nº 11.445/2007, em seu Art. 3º, define universalização como ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico (...).

*economia que pretendia ganhar contornos industriais. As populações das áreas rurais e dos pequenos municípios permaneciam, e permanecem, à margem do Estado brasileiro, carecendo de ações e serviços públicos em todas as áreas fundamentais para o desenvolvimento humano: saúde, alimentação, educação, segurança, transporte público, energia, meio ambiente, assistência técnica e extensão rural, e, evidentemente, o saneamento básico. (...)*

*As soluções de saneamento são essenciais para a promoção da saúde humana e para a qualidade das águas e dos solos. O acesso a elas constitui direito social integrante de políticas públicas sociais – como as de saúde, saneamento, habitação e segurança alimentar e nutricional – a ser garantido pelo Estado.*

***A saúde é o objetivo estratégico do saneamento e, conforme preconiza a Constituição Federal, em seu artigo 196: '(...) é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a promoção, proteção e recuperação' da saúde.***

*As políticas públicas de saneamento são, de forma multidimensional, técnicas, socioeconômicas e culturais, fundamentalmente como de saúde pública, tendo como objetivo alcançar níveis crescentes de salubridade ambiental.*

*No entanto, há particularidades na provisão de serviços adequados às populações rurais, em razão de alguns condicionantes específicos:*

- *dispersão geográfica;*
- *isolamento político e geográfico das localidades e seu distanciamento das sedes municipais;*
- *localização em área de difícil acesso, seja por via terrestre ou fluvial;*
- *limitação financeira ou de pessoal, por parte dos municípios, o que dificulta a execução dos serviços voltados para o saneamento;*
- *ausência de estratégias que incentivem a participação social e o empoderamento dessas populações;*
- *inexistência ou insuficiência de políticas públicas de saneamento rural, nas esferas municipais, estaduais ou federal.*

*Esses obstáculos não podem, contudo, justificar a pouca ação ou a inação do Estado. (...)*

*Mais recentemente, a necessidade de corrigir o histórico déficit de oferta dos serviços de saneamento, que atinge a população rural, levou o Plano Nacional de Saneamento Básico - Plansab (BRASIL, 2013), publicado em 2013, a prever a elaboração do Programa Nacional de Saneamento Rural (PNSR)" (grifo nosso).*

Além disso, como exposto no documento:

*"A formulação do Programa Nacional de Saneamento Rural (PNSR), por sua dimensão e complexidade, tornou-se tarefa desafiadora, pensada e desenvolvida por gestores da esfera federal, especialistas e pesquisadores no tema, com a participação daqueles que vivenciam o rural: organizações comunitárias, movimentos sociais, órgãos municipais e estaduais que atuam diretamente no saneamento rural, dentre outros.*

**No ano de 2014, a Funasa, como representante do Ministério da Saúde, deu início ao processo de planejamento da formulação do PNSR e delineamento de uma primeira estrutura documental, tomando como referência as diretrizes do Plansab para o saneamento rural. Em 2015, foi firmada parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) para o desenvolvimento de estudos relativos ao panorama do saneamento rural no Brasil e detalhamento do PNSR, incluindo as bases para sua gestão, no nível federal de governo.**

*Em momento posterior, o Grupo da Terra (GT), colegiado que compõe a estrutura do Ministério da Saúde, foi incorporado à equipe formuladora, por meio de representantes das populações do campo, da floresta e águas. (...)*

*A formulação do PNSR contou (...) com rica trama de representantes de atores governamentais e da sociedade civil, relacionados com o saneamento rural, e viabilizou espaços participativos de diálogo, debate e construção coletiva.*

*Na esfera federal, a formulação do Programa foi coordenada pela Funasa, com a colaboração de diversos órgãos de governo. Nos estados, foram envolvidos prestadores de serviços de saneamento, secretarias de saúde, instituições de assistência rural e representantes de associações de municípios.*

**A UFMG coordenou a execução do projeto e, entre as instituições de ensino e pesquisa, também se destaca a participação da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). Ainda participaram ativamente da formulação do PNSR organizações não governamentais, associações como a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES) e movimentos sociais organizados, estes especialmente por meio da parceria com o Grupo da Terra (GT), que também deu voz às populações do campo, da floresta e águas. Além dos espaços de participação colaborativa, outras atividades foram desenvolvidas com o intuito de fundamentar o processo de formulação do PNSR.**

*Acredita-se que a concretização deste Programa pode contribuir para que o país salde o histórico déficit acumulado no saneamento rural, transformando-se em política de Estado, ampla e perene, com o compromisso de garantir o acesso ao direito ao saneamento às populações do campo, da floresta e águas” (grifos nossos).*

Importante destacar que o processo de formulação do Programa se iniciou justamente durante o mandato da Presidenta Dilma Rousseff, em continuidade às diretrizes sociais já defendidas pelo seu antecessor imediato, ou seja, Vossa Excelência.

A formulação do Programa foi realizada no período de 2015 a 2018, tendo sua abordagem participativa sido reconhecida como inovadora e premiada no 22º Concurso Inovação no Setor Público, da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, no ano de 2018, na categoria "Inovação em serviços ou políticas públicas no Poder Executivo Federal".

Tamanha a importância do saneamento rural para o Governo Federal nos períodos de 2004 a 2011, os correspondentes Planos Plurianuais destacaram um programa orçamentário específico, ancorados nas ações orçamentárias relacionadas ao *saneamento básico em áreas rurais* e em comunidades tradicionais estiveram compreendidas em *Programa Específico - 1287 Saneamento Rural* (Quadro 4.2 -PNSR).

O PNSR aponta, em sua análise situacional quanto ao saneamento básico rural, o *déficit* de cobertura de abastecimento de água de 59,5%, de cobertura de esgotamento sanitário de 59,4%, de manejo adequado de resíduos sólidos de 76,4% e de manejo de águas pluviais de 39,6%, percentuais que, além de dramáticos, revelam uma condição sanitária que merece especial atenção por parte das políticas públicas e, sobretudo, por parte do Governo Federal, uma vez que estarão destinadas à proteção e promoção da saúde de populações reconhecidamente em situação de vulnerabilidade.

Além disso, a partir dos dados apresentados em sua *análise situacional*, o Programa apresenta os desafios para o enfrentamento da cena sanitária rural acima destacados, com medidas de enfrentamento de natureza estrutural e estruturante, considerando que o planejamento e a execução das ações governamentais se componham articuladamente entre os diversos atores envolvidos com o saneamento básico.

No PNSR, propõe-se também a criação de *instâncias e instrumentos de coordenação, articulação e acompanhamento das ações*, por meio da instituição de Fóruns com papéis estabelecidos nos níveis federados. A estruturação dos Fóruns se dará em nível nacional, com a instituição do Fórum Gestor do PNSR e do Fórum Executivo do PNSR; em nível estadual e regional, por meio de Fóruns Estaduais do PNSR e em nível municipal, com a participação dos municípios e das comunidades.

Portanto, o PNSR se apresenta como um dos *instrumentos* da política pública de saneamento básico e tem dentre as suas funções a de *orientar as ações governamentais relacionadas ao saneamento básico rural*, cabendo-lhe o *papel de embasar formas de atuação que considerem as especificidades das áreas rurais*, os componentes de saneamento básico e os eixos estratégicos de forma integrada e a implementação de medidas estruturais e estruturantes de forma articulada.

O Programa, que tem âmbito nacional e abrange um período de 20 anos, deve ser entendido como instrumento de uma *política de Estado*, que perpassa governos e busca fortalecer a política pública de saneamento básico, especialmente em áreas rurais e comunidades tradicionais, e o papel da Funasa como instituição pública do Estado brasileiro vinculada ao Ministério da Saúde e integrante do *Sistema Único de Saúde (SUS)*.

Para tanto, a Funasa se apresenta com um duplo papel no PNSR. Como coordenador, tem por responsabilidade coordenar o arranjo institucional – Fóruns Gestor e Executivo; promover articulações, cooperações entre órgãos e entes e estabelecer referências gerais de atuação; estruturar um Sistema de Monitoramento e Avaliação e coordenar o seu monitoramento e avaliação. Como executor, tem por responsabilidade apoiar a execução de ações estruturais e estruturantes; difundir diretrizes e estratégias do Programa; definir critérios e procedimentos para suas ações; promover melhorias nos sistemas internos de informação e ampliar capacidades técnicas.

A plena implementação do Programa, Senhor Presidente, depende da edição de Decreto que o institui, assim como as instâncias colegiadas no âmbito federal – Fóruns Gestor e Executivo. Esta Fundação submeteu ao Ministério da Saúde a minuta do pretendido Decreto em 2020, sendo que, até o momento, aguardamos um posicionamento por parte do Governo Federal.

Com a assunção de Vossa Excelência, pela terceira vez, à centralidade da condução dos destinos das políticas públicas, notadamente, neste caso, aquelas que têm por principais interessados as populações mais vulneráveis que habitam a nossa vasta e diversificada área rural, esperávamos, Senhor Presidente, o fortalecimento das instituições e das ferramentas que a elas tradicionalmente se dedicam.

A existência de uma autarquia com as características de capilaridade e atuação desconcentrada, servidores com conhecimento técnico, experiência de campo, o profissionalismo e a proximidade com os atores diretamente interessados na implementação das soluções de saneamento básico e nas ações de educação em saúde ambiental justifica o fortalecimento da Fundação Nacional de Saúde, bem como a manutenção de sua vinculação ao Ministério da Saúde e, por consequência, ao Sistema Único de Saúde, uma vez que estamos convencidos de que um departamento ou uma secretaria alocada na Administração Direta, como o que se propõe por meio da Medida Provisória nº 1.156/2023, não se apresenta como o arranjo institucional necessário para a atuação direta junto às comunidades rurais.

Tomamos a liberdade, Senhor Presidente, de socializar o conteúdo deste manifesto com a sociedade civil.

Brasília-DF, 11 de janeiro de 2023

SERVIDORES E COLABORADORES DA FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE