



RODRIGO CARDOSO LIMA

**EFETIVAÇÃO DO INVESTIMENTO PÚBLICO EM
SANEAMENTO BÁSICO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

**LAVRAS-MG
2022**

RODRIGO CARDOSO LIMA

**EFETIVAÇÃO DO INVESTIMENTO PÚBLICO EM SANEAMENTO BÁSICO NOS
MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Administração Pública, para a obtenção do título de Bacharel.

Prof. Dr. Janderson Martins Vaz
Orientador

**LAVRAS-MG
2022**

RODRIGO CARDOSO LIMA

**EFETIVAÇÃO DO INVESTIMENTO PÚBLICO EM SANEAMENTO BÁSICO NOS
MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

**IMPLEMENTATION OF PUBLIC INVESTMENT IN BASIC SANITATION IN
BRAZILIAN MUNICIPALITIES**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Administração Pública, para a obtenção do título de Bacharel.

APROVADA em 20 de abril de 2022.

Prof. Dr. Carlos Eduardo Stefaniak Aveline UFLA

Prof. Dr. Janderson Martins Vaz
Orientador

**LAVRAS-MG
2022**

AGRADECIMENTOS

A Deus, primeiramente, por ter me capacitado e me concedido saúde e proteção durante o desenvolvimento deste trabalho e ao longo do curso de forma geral.

A meus pais, senhor Geraldo e dona Sueli; a meu irmão, Renato; e a minha namorada/esposa, Clareth, por terem me apoiado e me incentivado incondicionalmente durante esta caminhada.

Ao professor Dr. Janderson Vaz, por ter aceitado o convite de me orientar no desenvolvimento deste trabalho. Seu apoio, sua paciência, suas correções e suas sugestões foram essenciais e muito contribuíram na construção deste estudo.

Ao professor Dr. Carlos Aveline, por ter aceitado o convite para participar como membro da banca de defesa do meu trabalho. Suas sugestões de melhorias foram muito valiosas e contribuíram para enriquecer ainda mais este estudo.

A meus amigos, demais colegas e professores(as) do curso de Administração Pública por terem me ajudado ao longo desta jornada de quase cinco anos de curso.

À Universidade Federal de Lavras (UFLA) e demais colaboradores que me permitiram viver essa experiência ímpar em minha vida.

MUITO OBRIGADO!!!

RESUMO

Objetivou-se, neste trabalho, analisar o comportamento de diferentes municípios brasileiros quanto à destinação e à efetivação do investimento público na área de saneamento básico, ou seja, comparar os valores orçados com os empenhados na função Saneamento, no período de 2015 a 2021. Para isso, utilizou-se de métodos quantitativos e de investigação documental para a elaboração da pesquisa. A princípio, foram selecionados vinte municípios utilizando o critério de ranqueamento quanto ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), que está disponível no sítio eletrônico do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) – sendo escolhidos, posteriormente, os dez primeiros colocados e os dez últimos dessa lista. Contudo, na fase da coleta de dados, foram descartados dois desses municípios pelo fato de não terem sido encontrados dados relativos à função Saneamento, que foi a mesma utilizada para os demais entes. Depois de definidos os integrantes da amostra, foi realizada uma busca no portal oficial do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para verificar em quais destes municípios o prefeito eleito em 2012 conseguiu se reeleger em 2016 e qual impacto isso poderia causar em relação a destinação de recursos públicos para a área estudada. Posteriormente, foram analisados os resultados desses municípios, separadamente, seguindo o seguinte agrupamento: municípios com maiores IDHMs com prefeitos não reeleitos em 2016; municípios com maiores IDHMs com prefeitos reeleitos em 2016; municípios com menores IDHMs com prefeitos não reeleito em 2016; municípios com menores IDHMs com prefeitos reeleitos em 2016. Em seguida, foi calculado a média anual *per capita* de gastos na função Saneamento para cada um dos dezoito municípios e comparou-as entre si. Os resultados mostraram que, quando analisados em grupos separados, os municípios com menores IDHMs investiram menos recursos do que àqueles de maiores índices, não ficando evidente a relação entre a reeleição de seu prefeito e os investimentos realizados. Entretanto, quando se levou em consideração a proporcionalidade dos recursos públicos em relação a sua população, observou-se que, alguns municípios com menores IDHMs e que investiram menos recursos em saneamento básico obtiveram uma média anual *per capita* de gastos superior a de municípios com índices maiores. Por fim, concluiu-se que o estudo conseguiu demonstrar como diferentes municípios se comportam quanto ao planejamento e a execução dos investimentos públicos na área do saneamento básico.

Palavras-chave: Orçamento público. Efetivação de despesas. Saneamento Básico.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	6
2 REFERENCIAL TEÓRICO	10
2.1 Histórico dos principais avanços alcançados no setor de saneamento básico no Brasil	10
2.2 Estudos anteriores sobre investimentos no setor de Saneamento Básico	12
3 METODOLOGIA.....	15
3.1 Tipo e Classificação da Pesquisa	15
3.2 Amostra e dados.....	16
4 ANÁLISE E DISCUSSÕES DOS RESULTADOS	20
4.1 Municípios com maiores IDHMs – Prefeito não reeleito em 2016	21
4.2 Municípios com maiores IDHMs – Prefeito reeleito em 2016	25
4.3 Municípios com menores IDHMs – Prefeito não reeleito em 2016	28
4.4 Municípios com menores IDHMs – Prefeito reeleito em 2016.....	33
4.5 Análise e comparação da média anual <i>per capita</i> de todos os municípios	35
4.6 Discussão dos resultados	38
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	39
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	42

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento de um município, em seus diferentes setores - socioeconômicos, de infraestrutura, entre outros - pode estar condicionado ao sucesso com que as políticas públicas são formuladas, implementadas e o quão eficiente elas conseguem ser no sentido de suprirem as necessidades demandadas pela sociedade. Contudo, para que essas políticas saiam do campo do planejamento e se transformem em ações concretas, o Estado necessita de um elemento fundamental, qual seja: o recurso financeiro. É por meio dele que a Administração Pública viabiliza essa transição do “planejar” para o “executar” seus projetos e assim promover as melhorias necessárias à população.

Um dos setores que geralmente demanda um olhar mais apurado por parte do Estado é o de infraestrutura. Essa necessidade pode ser explicada, dentre outros fatores, pelos problemas que foram surgindo ao longo do processo de urbanização vivenciado em grande parte do mundo. Ou seja, esses problemas não surgiram só agora. Eles são originários de séculos passados, principalmente, a partir da segunda metade do século XVIII – que foi quando a Revolução Industrial teve seu início na Inglaterra. Nessa época, alguns acontecimentos ficaram marcados na história, como: a intensificação do desenvolvimento tecnológico, a expressiva mudança no processo de produção, além da forma de se relacionar com o trabalho.

Com as transformações em pleno curso, os países onde se originaram tais inovações começaram a presenciar um movimento até então inédito: grande massa de pessoas se deslocando do campo para as cidades. Atraídos pela ideia de que nelas pudesse haver melhores oportunidades de trabalho e segurança para suas famílias, os centros urbanos foram se colapsando em termos espaciais até o ponto de se tornar insustentável sua capacidade para abrigar adequadamente toda essa população que migrou da zona rural para a urbana. Assim, com a escassez de locais apropriados para se abrigarem, muitas famílias buscaram abrigo em regiões periféricas das cidades, cujas localidades apresentavam risco a sua saúde, além de não possuírem infraestrutura adequada para a instalação de moradias.

O Brasil vivenciou um período parecido com o que ocorreu em outras partes do mundo. Contudo, esse movimento migratório que marcou a urbanização do país só se intensificou a partir da crise de 1929 e da Segunda Guerra Mundial. As políticas implementadas por Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek há época fizeram com que o processo de industrialização pelo território brasileiro se desenvolvesse subitamente. Assim, com a ascensão do setor produtivo, fruto desse processo industrial, veio também o crescimento desordenado das cidades e,

consequentemente, o surgimento de vários problemas urbanísticos (OLIVEN, 2010; SANTOS, 2013).

Essas localidades foram diretamente afetadas pelo processo de urbanização. Como consequência, a falta de planejamento aliado ao crescimento exponencial da população encontrou terreno fértil para que se desencadeassem o surgimento de moradias irregulares, sem uma infraestrutura minimamente adequada e segura. Além do mais, essas consequências também ficaram registradas no espaço: construções verticalizadas em demasia, para melhor aproveitamento da área; ruas e vielas que impedem a locomoção adequada e segura de veículos e pedestres; ambientes de lazer espacialmente mal pensados, localizados tão somente em bairros de classe média alta; habitações em áreas de riscos; falta de saneamento básico; e outros (MARICATO, 2015).

São vários os problemas desencadeados pelo processo de urbanização dos municípios. Aliados a eles está a necessidade de um gerenciamento cada vez mais eficiente de orçamentos por parte dos gestores públicos, visto que, quando há desperdício no direcionamento desses valores os serviços e políticas públicas são afetados e a população da ponta fica com o acesso prejudicado.

Uma área que tem se tornado um empecilho para o desenvolvimento do Brasil e de outros países do mundo é a do Saneamento Básico. Isto porque, além de ter potencial para interferir diretamente na qualidade de vida da população, ela também pode causar impactos significativos no meio ambiente, como por exemplo, a poluição das águas de rios e lagos que os seres humanos e outros seres vivos utilizam. Dessa forma e com a iminência de escassez desse bem natural genuinamente essencial para a manutenção da vida no planeta, faz-se cada vez mais necessário um olhar atencioso por parte dos agentes governamentais no sentido de implementarem políticas que sejam capazes de preservar esses recursos e proteger a vida e a saúde das pessoas.

Em uma reportagem publicada em março de 2018 e atualizada em fevereiro de 2020 para o portal “Projeto Colabora”, Luciene Assis citou uma fala do então presidente do Instituto Trata Brasil durante uma palestra realizada em Brasília, no 8º Fórum Mundial da Água, onde ele enfatizou que “pelo menos 35 milhões de brasileiros não têm acesso à água tratada e 49% da população não é atendida por sistema de coleta de esgoto”.

Assis ressalta ainda, nessa mesma matéria, que, de acordo com dados do Ministério das Cidades, e amparados pelas estimativas do Plansab (Plano Nacional de Saneamento Básico), “serão necessários investimentos de R\$ 508 bilhões para universalizar o acesso à água e à coleta de esgotos no país até 2033”.

Contudo, alguns fatores têm se apresentado como dificultadores para se alcançar essa universalização, como é o caso do desinteresse político e a falta de investimentos no setor. Como consequência, de acordo com o *Ranking* Global de Saneamento, elaborado pelo Instituto Trata Brasil, o país ocupava, à época, a 112ª posição no que tange investir em água potável e saneamento básico.

Outro dado chocante vem da matéria de Marcela Duarte à “Agência Lupa”. Segundo apurações levantadas por ela e que foram extraídas do Portal da Transparência e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), também conhecido como Fundão, para as eleições municipais de 2020 atingiram a ordem de R\$ 2,03 bilhões, ao passo que, investimentos em todo o país para o setor de Saneamento Básico, a União alocou um montante de R\$ 884,8 milhões para o mesmo ano.

Ainda de acordo com a matéria, dados extraídos do TSE referentes às eleições presidenciais de 2018, o Fundo Eleitoral destinou a quantia de R\$ 1,71 bilhões aos partidos para financiamento de campanhas políticas. Já com relação aos investimentos destinados a obras de saneamento básico, foram orçados um total de R\$ 926,9 milhões para o setor, mas apenas R\$ 558,4 milhões, de fato, foram executados.

Esse descaso e falta de priorização de investimentos em serviços essenciais, como é o caso do Saneamento Básico, podem trazer sérias consequências na manutenção da saúde e bem-estar das pessoas. Já em contrapartida, estudos mostram que, a realização de investimentos nesse setor pode trazer retornos ou até mesmo economizar recursos que precisariam ser empregados em outras áreas para corrigir os problemas desencadeados pela sua ausência.

Um exemplo que ilustra bem esse cenário vem de dados divulgados pelo Ministério da Saúde: para cada um Real investido em saneamento, economiza-se quatro Reais na área de medicina curativa (BRASIL, 2006, p. 11). Por conseguinte, em 2017, a Organização Mundial da Saúde (OMS) refez essa conta e, naquele ano, o mesmo um Real já estava resultando em uma economia de nove Reais à área da saúde (FUNASA, 2017).

Pelo exposto, e na tentativa de entender melhor a forma como alguns municípios brasileiros lidam com a temática do saneamento básico em suas políticas governamentais, surgiu o seguinte problema de pesquisa a ser respondida ao longo do presente trabalho: como diferentes municípios tratam a questão do saneamento básico em seus orçamentos?

Na busca por respostas a essa indagação, estabeleceu-se como objetivo geral do trabalho: analisar o comportamento de municípios com diferentes níveis no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) em relação à destinação e à efetivação de investimentos na área do saneamento básico.

Além disso, foram traçados alguns objetivos específicos, listados a seguir, no intuito de corroborar com a busca por respostas ao problema que está posto. São eles:

- a) Identificar características dos municípios por meio dos indicadores geográfico, político e econômico;
- b) Caracterizar a situação orçamentária dos municípios que compõem a amostra;
- c) Comparar os valores orçados aos valores executados pelos municípios na função Saneamento; e
- d) Observar o comportamento dos investimentos na função Saneamento e sua possível relação com a substituição ou reeleição do prefeito em cada município.

Ademais, a justificativa para a realização desta pesquisa está sustentada no fato de que os resultados nela obtidos poderão auxiliar, e, ao mesmo tempo despertar, tanto à sociedade quanto aos agentes públicos na compreensão e entendimento da relevância que os investimentos em Saneamento Básico representam, e do impacto que eles podem causar, na vida e no bem-estar de toda a população.

Este estudo poderá trazer, também, contribuições importantes para a área acadêmica, uma vez que, de posse dos resultados e descobertas nele encontrados, os pesquisadores poderão identificar novos nichos referentes aos investimentos realizados em Saneamento Básico que ainda não foram explorados ou que, quando o fizeram, não receberam o devido trato e aprofundamento no tema.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção, foi realizada uma revisão de literatura a respeito da temática “Saneamento Básico” na tentativa de buscar contribuições de outros autores, consideradas importantes, para embasar a presente pesquisa. Para tanto, subdividiu-se esta seção em dois tópicos. No primeiro, foi realizado uma espécie de linha do tempo com algumas das principais conquistas alcançadas pelo país, em suas três esferas de governo, na área do Saneamento Básico. Já no segundo tópico, a busca foi por aqueles trabalhos cujos autores procuraram analisar as ações e os investimentos executados pelos órgãos competentes. Nesse sentido, os dados explanados nos trabalhos que compõem a revisão de literatura poderão servir de suporte para esta pesquisa no sentido de permitir, por exemplo, que se façam comparações com os resultados obtidos por este estudo.

2.1 Histórico dos principais avanços alcançados no setor de saneamento básico no Brasil

O Brasil, assim como vários países em todo o mundo, vivenciou um período de intensa urbanização em seu território. Como resultado desse movimento migratório emergiram-se os problemas relacionados à falta e/ou deficiência na área de saneamento básico existentes nas cidades, assim como a iminente necessidade de se realizar investimentos neste setor a fim de mitigá-los.

Dessa forma, na tentativa de solucioná-los, várias ações foram traçadas e, conseqüentemente, realizadas ao longo dos anos, desde meados do século passado, envolvendo a participação das três esferas de governo: federal, estadual e municipal.

O primeiro passo nesse sentido foi dado no período comandado pelos militares. Em 1964, foi criado o Banco Nacional de Habitação (BNH) que tinha como incumbência implantar uma política mais voltada para o desenvolvimento urbano. Três anos mais tarde, em 1967, foi delegado ao órgão a missão de realizar o incipiente diagnóstico situacional do setor de saneamento (TUROLLA, 2002). Ainda de acordo com o autor, nesse período foi criado também, no âmbito do BNH, o Sistema Financeiro do Saneamento (SFS) que ficou responsável por centralizar recursos e coordenar ações no departamento.

A partir da década de 1970 outro grande passo foi dado nessa área: a criação do Plano Nacional de Saneamento (Planasa) no país. De Paiva Britto et al. (2012) argumenta que o fundamento do Planasa fora regado pelo cenário desenvolvimentista dos anos 1970, cujas características estavam pautadas na necessidade de se investir em infraestrutura sanitária em

pontos estratégicos que servissem de apoio ao desenvolvimento industrial, econômico e urbanístico do país.

Já Pagnoccheschi (2000, apud. Faria e Faria 2004, p. 205), ressalta que o Planasa

Representou um grande marco do crescimento dos índices de abastecimento de água e, em menor grau, da coleta de esgotos no país. Entre os anos de 1970-1980, o número de pessoas beneficiadas com o abastecimento de água passou de 11,9 milhões para 49,6 milhões. Já com relação ao esgotamento sanitário, apesar de mais modestos, os números mostram uma melhora no atendimento, que passa de 6,1 milhões para 17,4 milhões de pessoas atendidas.

Galvão Júnior et al. (2009) ressalta que o Planasa obteve êxito em seu funcionamento apenas no período em que as fontes de financiamento ainda reportavam fluxos líquidos positivos. Segundo os autores, com o declínio significativo no fluxo de novos recursos uma crise se instalou nesse modelo que, além das companhias estaduais de saneamento estarem sendo pressionadas a quitar elevados dispêndios financeiros originários dos empréstimos adquiridos com o BNH na etapa anterior do programa, elas também tinham que lidar com a ineficiência operacional de seus sistemas.

Corroborando com esse entendimento, Heller et al (2013 apud. Lobo, 2016, p. 39), acrescenta que,

As principais marcas deixadas pelo Planasa foram a escassa unidade e integração nas políticas e ações em saneamento, o fato de privilegiarem o abastecimento de água em desfavor do esgotamento sanitário, além do predomínio de iniciativas e investimentos em regiões mais desenvolvidas onde estaria assegurado o retorno financeiro.

Já no ano de 1986, com a extinção do Banco Nacional de Habitação, a Caixa Econômica Federal (CEF) assume as responsabilidades de seu antecessor no que tange às questões de financiamento do setor, além de acolher o Sistema Financeiro do Saneamento. Entretanto, devido às severas restrições orçamentárias enfrentadas há época, a disponibilidade de recursos ofertados pelo órgão foi levemente reduzida (TUROLLA, 2002).

Assim, apesar de o Brasil ter conseguido avançar alguns passos no setor de saneamento, sobretudo em função do Planasa e anteriormente a sua crise, o país virou a década de 1980 para a de 1990 sem um estabelecimento claro e articulado nessa área, o que fez com que a Política Nacional de Saneamento perdurasse sem regulamentação por toda essa nova década.

Entretanto, a promulgação da Lei n. 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que, além de instituir a Política Nacional de Recursos Hídricos, implementou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SINGREH e sugeriu uma nova divisão relacionada à distribuição da compensação financeira pela exploração de recursos hídricos buscando a geração de energia

elétrica pôde ser considerada um avanço nas políticas federais de saneamento nos anos de 1990 (LOBO, 2016).

Com a virada do milênio, já no início dos anos 2000, várias ações foram articuladas em prol de políticas de águas no âmbito federal. Dentre elas destaca-se: a criação da autarquia federal denominada Agência Nacional de Águas – ANA, por meio da lei n. 9.984 de julho de 2000; e a promulgação da lei federal n. 10.257, de 2001, que ficou conhecida como Estatuto da Cidade. “As principais questões políticas do planejamento urbano e os instrumentos jurídicos considerados como avanços na temática urbana contemporânea no Brasil estão contempladas nos princípios e diretrizes do Estatuto da Cidade (LOBO, 2016, p.46)”.

Já em 2007, com a promulgação da Lei n. 11.445, no dia 5 de janeiro, novos avanços foram percebidos com essa nova legislação, que ficou conhecida como Lei de Diretrizes Gerais do Saneamento Básico (LDNSB). Dentre os feitos alcançados, Borja (2014) destaca que ela conseguiu dar fim ao extenso período de incertezas que permearam o marco legal até ali, possibilitando iniciar um novo ciclo na condução dos serviços públicos de saneamento básico no Brasil, tendo como ferramenta promotora principal para isso, o planejamento. Entretanto, indo na contramão desses avanços, Borja (2014, p. 433) enfatiza que,

“Se por um lado houve a configuração de um ambiente propício para a construção de uma agenda política mais voltada para a promoção de justiça social, por outro, a permanência da ação hegemônica de grupos econômicos e políticos na definição da ação estatal revelou as dificuldades de se avançar para um projeto mais democrático, universalista e inclusivo (BORJA, 2014, p. 433)”.

Entrou em vigor, no dia 15 de julho de 2020, a Lei 14.026, também denominada de Novo Marco Legal do Saneamento Básico no Brasil. Anderáos (2021) salienta que os pontos basilares do novo marco são: o estímulo à disputa por novos contratos; a intenção de universalizar os serviços de água e esgoto; a incitação da prestação dos serviços de forma regionalizada; a conformidade na regulação, delegando novas funções à Agência Nacional de Águas, como por exemplo, a ênfase na elaboração de regimentos norteadores para o setor. “Nesse sentido, a Lei 14.026/2020, que instituiu um novo marco legal para o setor, pretende mitigar a dispersão regulatória, incentivar a regionalização e a concorrência no setor, além de trazer diretrizes para uma padronização dos instrumentos negociais (ANDERÁOS, 2021, p. 45)”.

2.2 Estudos anteriores sobre investimentos no setor de Saneamento Básico

A inserção de resultados já encontrados por outros(as) pesquisadores(as) em seus respectivos trabalhos que analisaram a questão dos investimentos em Saneamento Básico vão alicerçar a presente pesquisa no sentido de permitir que se façam análises e comparações a fim de verificar semelhanças e/ou distinções entre os resultados ora alcançados e àqueles outrora analisados.

Dando início a discussão, o estudo de Borja (2014) objetivou fazer uma análise da política de saneamento básico contemporânea no Brasil. Para tanto, o trabalho, caracterizado como quali-quantitativo, analisou os investimentos realizados pela União no intervalo de tempo entre 2004 e 2009. A autora salienta que esses dados revelaram um descompasso entre os investimentos e o perfil dos déficits dos serviços. Tem-se também a constatação no comprometimento do avanço de um projeto político em prol da justiça socioambiental devido alguns fatores como o patrimonialismo ainda enraizado no país, as deficiências existentes no aparato estatal - deixando-os vulneráveis à prática da corrupção -, além das fragilidades encontradas nos movimentos sociais. A autora destaca, portanto, que

“A tarefa da universalização do saneamento básico de qualidade no Brasil envolve um amplo esforço político-ideológico dos diversos segmentos da sociedade civil organizada, no sentido de levar a ação de saneamento básico para o campo do direito social e como tal integrante de uma política pública sustentada em uma forte ação do Estado (BORJA, 2014, p. 445)”.

No trabalho descritivo-exploratório realizado por Leoneti et al. (2011), os autores fizeram uma análise dos investimentos direcionados à área de Saneamento Básico no Brasil, com destaque para àqueles diretamente relacionados ao tratamento de esgoto, e discutiram a forma com que esses recursos são transferidos aos municípios para que eles consigam contemplar minimamente os aspectos legais aos quais estão submetidos. Nesse sentido, após analisarem os dados, os autores salientaram que

“Foram identificadas possíveis falhas no planejamento do setor ao longo destes últimos anos, além de terem sido encontradas evidências que apontam possíveis falhas nas avaliações dos investimentos que estão sendo realizados, não sendo considerada a sustentabilidade dos mesmos (LEONETI et al., 2011, p. 332)”.

Em sua dissertação de mestrado, Miranda (2014) analisou os investimentos realizados pelo município do Recife-PE na área de Saneamento Básico, entre os anos 2006 e 2013, a fim de averiguar se os recursos aportados pelo ente público municipal foram suficientes e se eles acompanharam, proporcionalmente, o crescimento populacional neste período. Depois de analisar os dados coletados na pesquisa, de revisar as teorias que sustentam a temática estudada, a autora chegou à conclusão de que os investimentos promovidos pelo poder público no período de análise da pesquisa não foram suficientes para mitigar o déficit existente no saneamento

básico do município supracitado, não conseguindo assim atender total e prontamente as reivindicações vindas da população local.

Já Lisboa et al. (2013) procuraram identificar, em sua pesquisa, elementos que pudessem vir a afetar o processo de planejamento na área de saneamento básico na esfera local, principalmente nos municípios considerados de pequeno porte, além de elucidar os pontos que o ajudassem em sua construção. O trabalho, classificado como qualitativo, utilizou-se de instrumentos como entrevistas semiestruturadas - aplicadas a gestores de 15 municípios situados na Zona da Mata mineira - para coletar os dados e empregou o método de Discurso do Sujeito Coletivo para analisá-los (LISBOA, HELLER, SILVEIRA, 2013). Nesse estudo, os autores concluíram que questões como a escassez de recursos financeiros, a falta de qualificação no quadro de pessoal do município, dentre outras coisas, são fatores dificultadores na implementação do plano. Contudo, eles ponderam que

“Apesar das dificuldades, a elaboração dos planos é vista com otimismo e significativa motivação, percebendo-se que estes possivelmente não teriam seu desenvolvimento conduzido apenas pela motivação do cumprimento à demanda da legislação e sim pela convicção dos seus reais benefícios (LISBOA, HELLER, SILVEIRA, 2013, p. 341.)”.

No estudo desenvolvido por Crispim et al. (2016), os autores dispuseram-se a investigar as circunstâncias em que se encontravam os serviços de saneamento ambiental e do índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM). Foram selecionados para compor a amostra da pesquisa, todos os 16 municípios pertencentes à mesorregião geográfica do Marajó, no estado do Pará. Além disso, para a realização do trabalho, foram coletados dados de base secundária referentes à temática estudada.

Após analisarem esses dados, os autores concluíram que os serviços de saneamento básico nessas localidades ainda são muito precários principalmente quanto aqueles relacionados à coleta e ao tratamento do esgoto sanitário. Quanto ao descarte adequado dos resíduos sólidos, foi constatado que alguns municípios daquela região ainda lançam seus dejetos de forma inadequada, ou seja, em lixões a céu aberto (CRISPIM; RODRIGUES; VIEIRA; SILVEIRA; FERNANDES, 2016). Como contribuições propositivas para o caso analisado, Crispim et al. (2016, p.112) afirmam que “a disponibilidade de informações nessas bases de dados dos órgãos e entidades é fundamental para auxiliar na determinação de prioridades nas ações do poder público e da sociedade civil em relação aos serviços de saneamento.

Por fim, ao analisar os trabalhos citados anteriormente percebeu-se que, em nenhum deles foi levado em conta a questão da continuidade ou descontinuidade administrativa nas análises realizadas em suas respectivas pesquisas. Nesse sentido, e considerando que esta talvez

seja uma observação importante a ser feita, o presente trabalho pretendeu – entre outros objetivos – verificar possíveis relações entre essa continuidade (ou não) do prefeito e/ou partido político e o comportamento dos investimentos realizados na função Saneamento em cada município.

3 METODOLOGIA

Este bloco tem a finalidade de descrever e contextualizar o aparato metodológico utilizado na presente pesquisa. Para tanto, serão apresentados, a seguir, dois tópicos: o primeiro abordando o “tipo e classificação da pesquisa” e, o segundo, “amostra e dados”, além de detalhar os procedimentos realizados na coleta dos dados, assim como a técnica empregada para analisá-los.

3.1 Tipo e Classificação da Pesquisa

Quanto à sua natureza, o presente trabalho apresenta-se no campo do método quantitativo. Esse enquadramento revelou-se ser mais apropriado devido à necessidade de manipulação, análise e comparação de dados numéricos disponibilizados pelos municípios objeto da pesquisa e que dizem respeito ao montante orçamentário empregado na área do saneamento básico em cada um deles.

Ao caracterizar a pesquisa quantitativa, Lima (2016, p. 16) diz que ela

“(…) tem como principal característica a unicidade da forma de coleta e tratamento dos dados. Para isso, necessita coletar um conjunto de informações comparáveis e obtidas para um mesmo conjunto de unidades observáveis. Em geral, essas unidades são os indivíduos, mas podem ser também instituições, empresas, cidades, entre outras, sempre a depender do problema de pesquisa investigado. O que é crucial para a pesquisa quantitativa é que tais unidades sejam comparáveis (LIMA, 2016, p. 16.)”.

Quanto aos meios, a pesquisa vai se amparar na investigação documental. Segundo Vergara (2016), esse método se utiliza de documentos armazenados no interior de estabelecimentos públicos e privados, sem distinção de sua natureza, e ainda, daqueles registros que estejam em posse de pessoas. Alguns exemplos desse tipo de documento citados pela autora podem ser: registros, regulamentos, ofícios, memorandos e outros. Sendo assim, ela se torna um instrumento fundamental para a extração de informações nos diferentes meios de comunicação disponibilizados pelos municípios ora estudados.

E, quanto aos fins, pode-se dizer que o presente estudo assumiu feições de pesquisa descritiva à medida que se pretendeu realizar uma descrição dos fenômenos que permeiam a questão dos investimentos realizados pelos municípios que compõem a amostra do estudo. Nesse sentido, Gil (2018) destaca que, dentre o leque de finalidades que a pesquisa descritiva permite analisar – como, por exemplo, conhecer as características de determinado grupo –, existem aquelas dedicadas a estudar o grau dos serviços ofertados pelos órgãos públicos à comunidade diretamente beneficiada. Dessa forma, alinhado com o argumento do autor supracitado, esta pesquisa busca exatamente isso: analisar o nível de investimentos na área do saneamento básico realizados pelo Poder Executivo de todos os municípios componentes da amostra.

3.2 Amostra e dados

Para se alcançar os objetivos traçados nesse estudo, fez-se necessário a utilização de diferentes ferramentas e bases de dados para a seleção dos elementos essenciais componentes da amostra do trabalho. Nesse sentido, foram utilizados dados extraídos do *site* oficial do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) – por meio da ferramenta Siconfi (Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro), do Banco Central do Brasil (BCB) e, também, do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Inicialmente, a seleção dos municípios a serem analisados neste estudo foi pautada com base em uma lista que se encontra no *site* oficial do PNUD, onde é possível ver a posição de cada um dos municípios brasileiros em relação a seus respectivos Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), referente ao ano de 2010 (último índice divulgado pelo IBGE).

A partir desse *ranking*, e para compor a amostra deste estudo, optou-se por selecionar os dez (10) municípios com maior IDHM em conjunto com os dez (10) de menor índice. Dessa forma, os municípios selecionados, seus respectivos IDHMs, e suas posições no *ranking* da PNUD podem ser visualizados na Tabela 1.

Tabela 1 - Municípios com maiores e menores Índices de Desenvolvimento Humano Municipal.

	Município	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)	Posição
Maiores IDHMs	São Caetano do Sul (SP)	0,862	1º
	Águas de São Pedro (SP)	0,854	2º
	Florianópolis (SC)	0,847	3º
	Balneário Camboriú (SC)	0,845	4º
	Vitória (ES)	0,845	4º
	Santos (SP)	0,840	6º
	Niterói (RJ)	0,837	7º
	Joaçaba (SC)	0,827	8º
	Brasília (DF)	0,824	9º
	Curitiba (PR)	0,823	10º
Menores IDHMs	Itamarati (AM)	0,477	5556º
	Cachoeira do Piriá (PA)	0,473	5557º
	Bagre (PA)	0,471	5558º
	Jordão (AC)	0,469	5559º
	Chaves (PA)	0,453	5560º
	Uiramutã (RR)	0,453	5560º
	Marajá do Sena (MA)	0,452	5562º
	Atalaia do Norte (AM)	0,450	5563º
	Fernando Falcão (MA)	0,443	5564º
	Melgaço (PA)	0,418	5565º

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Na composição do espaço temporal, foram utilizados os dados de todos os sete (7) anos disponíveis nesse portal, ou seja, de 2015 a 2021. Para cada um desses anos, utilizou-se os seguintes filtros de pesquisa – Periodicidade: Bimestral > Período: 6º Bimestre > Escopo: Estados/Df (ou) Municípios (ou) Municípios do Estado (ou) Capitais > Anexo: Anexo 02 - Demonstrativo da Execução das Despesas por Função /Subfunção > Tabela: Despesas por Função > Período de Homologação/Retificação.

Após esse processo, utilizou-se os filtros do Microsoft Excel® para facilitar a busca pelos dados desejados. Nesse sentido, foram filtrados os valores referentes as contas orçamentárias “Dotação Inicial” e “Despesas Empenhas até o (6º) Bimestre” da função “Saneamento” para cada município. Posterior a isso, os dados foram inseridos em uma planilha do Microsoft Excel® para o seu devido tratamento.

Posteriormente, como um dos objetivos da pesquisa era, além de analisar, também comparar os valores dotados inicialmente e os valores empenhados entre os diferentes períodos anuais para cada município, foi necessário ajustar os valores encontrados para cada ano levando-se em consideração a inflação acumulada (IPCA). Para auxiliar nessa tarefa, foi extraído do sítio eletrônico do Banco Central do Brasil (BCB) as taxas percentuais da inflação

IPCA, tendo janeiro como mês base da coleta, para cada um dos anos que compõem a análise da pesquisa, ou seja, de 2015 a 2021.

A Tabela 2, a seguir, mostra os valores do Índice IPCA de cada ano coletados no portal do BCB (segunda coluna). Além disso, na primeira coluna estão dispostos os anos de referência; na terceira coluna, o cálculo realizado; e por fim, na última coluna, os valores encontrados da inflação acumulada para cada ano.

Depois de calculada a inflação acumulada para que fosse possível comparar os investimentos realizados pelos municípios em diferentes períodos, os resultados gerados foram utilizados para a elaboração dos gráficos contidos nas Figuras da Seção 4 da pesquisa.

Tabela 2 – Índice IPCA de cada ano, Cálculo e Resultado da Inflação Acumulada.

ANO	IPCA	Índice base para cálculo: 100,00	Inflação Acumulada
2015	7,14%	$(1 + 7,14 / 100) * 100,00$	107,14
2016	10,71%	$(1 + 10,71 / 100) * 107,14$	118,61
2017	5,35%	$(1 + 5,35 / 100) * 118,61$	124,96
2018	2,86%	$(1 + 2,86 / 100) * 124,96$	128,53
2019	3,78%	$(1 + 3,78 / 100) * 128,53$	133,39
2020	4,19%	$(1 + 4,19 / 100) * 133,39$	138,98
2021	4,56%	$(1 + 4,56 / 100) * 138,98$	145,32

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Como o espaço temporal analisado neste estudo contempla quase a totalidade de vigência de dois Planos Plurianuais (PPAs) distintos – ou seja, os anos de 2015, 2016 e 2017 se referindo ao PPA 2014-2017 e, os anos de 2018, 2019, 2020 e 2021 correspondendo ao PPA 2018-2021 – objetivou-se analisar se o chefe do Poder Executivo, em cada um dos municípios, foi o mesmo à frente desses dois Planos ou se houve a sua substituição a partir das eleições de 2016 e se houve também a continuidade partidária (ou não).

O Plano Plurianual é uma ferramenta de médio prazo utilizado no planejamento orçamentário pela Administração Pública. A Constituição Federal de 1988, na parte “Dos Orçamentos”, em seu Artigo 165, parágrafo 1º, diz que “A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”(BRASIL, 1988).

A finalidade de se fazer essa análise, a princípio, foi no sentido de identificar como diferentes prefeitos tratam a política pública de saneamento em seus orçamentos. Assim, para

identificar em quais municípios o prefeito foi reeleito, realizou-se uma consulta no *site* do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e o resultado está disposto na Tabela 3 a seguir:

Tabela 3 – Relação dos partidos pelos quais os prefeitos foram eleitos nas eleições de 2012 e de 2016 dos municípios analisados na pesquisa e a verificação de quais os eleitos em 2012 foram também reeleitos em 2016.

MUNICÍPIO	Partido pelo qual o prefeito foi eleito em 2012	Partido pelo qual o prefeito foi eleito em 2016	O prefeito foi reeleito?
SÃO CAETANO DO SUL (SP)	PMDB	PSDB	NÃO
ÁGUAS DE SÃO PEDRO (SP)	PSDB	PSDB	NÃO
FLORIANÓPOLIS (SC)	PSD	PMDB	NÃO
BALNEÁRIO CAMBORIÚ (SC)	PMDB	PSB	NÃO
VITÓRIA (ES)	PPS	PPS	SIM
SANTOS (SP)	PSDB	PSDB	SIM
NITERÓI (RJ)	PT	PV	SIM
JOAÇABA (SC)	PSD	PSDB	NÃO
BRASÍLIA (DF)			
CURITIBA (PR)	PDT	PMN	NÃO
ITAMARATI (AM)	PMDB	DEM	NÃO
CACHOEIRA DO PIRIÁ (PA)	PMDB	PR	NÃO
BAGRE (PA)	PSD	PSD	NÃO
JORDÃO (AC)	PC do B	PC do B	SIM
CHAVES (PA)	PMDB	PSDB	NÃO
UIRAMUTÃ (RR)	PT	PP	NÃO
MARAJÁ DO SENA (MA)	PMN	PROS	NÃO
ATALAIA DO NORTE (AM)	PDT	PDT	SIM
FERNANDO FALCÃO (MA)	PMDB	PDT	SIM
MELGAÇO (PA)	PP	PSDB	NÃO

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Nota: Sigla dos partidos políticos: PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro); PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira); PSD (Partido Social Democrático); PSB (Partido Socialista Brasileiro); PPS (Partido Popular Socialista); PT (Partido dos Trabalhadores); PV (Partido Verde); PDT (Partido Democrático Trabalhista); PMN (Partido da Mobilização Nacional); DEM (Democratas); PR (Partido da República); PC do B (Partido Comunista do Brasil); PP (Progressistas); PROS (Partido Republicano da Ordem Social).

Em sua página inicial, selecionou-se a guia “Eleitor e eleições” > “Eleições, plebiscitos e referendos” > “Eleições anteriores (1994-2020)” > “Eleições 2012” > “DivulgaCand2012”. A partir daí, buscou-se os dados de cada um dos municípios selecionando a região e o estado a que pertencem. Depois foi realizado o mesmo procedimento para encontrar os dados das eleições de 2016.

É importante ressaltar que, os campos destinados ao preenchimento com o(s) nome(s) do prefeito para o município de Brasília ficaram vazios porque a Constituição Federal de 1988 veda a divisão do Distrito Federal em municípios. Nesse sentido, Brasília e as demais cidades-satélites do Distrito Federal são governadas pelo Governador e Vice-Governador. Veja o que diz o art. 32:

“Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 1º Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.

§ 2º A eleição do Governador e do Vice-Governador, observadas as regras do art. 77, e dos Deputados Distritais coincidirá com a dos Governadores e Deputados Estaduais, para mandato de igual duração.

(...) (BRASIL, 1988)”.

Outro ponto que se faz necessário ressaltar é, que, os resultados dispostos na Tabela 3 não levaram em consideração algumas outras observações. Isso quer dizer que, não foram levantados os possíveis motivos que resultaram na não reeleição de um candidato. Por exemplo, não se procurou analisar se o prefeito eleito em 2012 já estava em seu segundo mandato e, portanto, não poderia concorrer, subsequentemente, às eleições de 2016, o que justificaria a sua substituição.

4 ANÁLISE E DISCUSSÕES DOS RESULTADOS

Nesta seção serão analisados e discutidos os principais resultados alcançados nesta pesquisa. Para isso, além desse tópico introdutório, este capítulo foi subdividido em mais seis (6) partes: “4.1 Municípios com maiores IDHMs – Prefeito não reeleito em 2016”; “4.2 Municípios com maiores IDHMs – Prefeito reeleito em 2016”; “4.3 Municípios com menores IDHMs – Prefeito não reeleito em 2016”; “4.4 Municípios com menores IDHMs – Prefeito reeleito em 2016”; “4.5 Análise e comparação da média anual *per capita* de todos os municípios”; “4.6 Discussão dos resultados”.

Antes de entrar na análise e discussão dos resultados obtidos em cada um dos municípios é preciso fazer uma ressalva. A princípio, foram selecionados para fazerem parte deste estudo os vinte municípios delimitados na Tabela 1, contudo, ao iniciar a coleta dos dados sobre cada um deles, verificou-se a ausência desses dados no portal Siconfi para dois municípios: Águas de São Pedro (SP) e Brasília (DF). Este último, pelo motivo de que, no portal, só foram encontrados dados referentes ao Distrito Federal como um todo e, como salientado na seção de metodologia anteriormente, essa região não se divide em municípios, portanto os dados obtidos poderiam incluir Brasília em conjunto com outras cidades-satélites. Por esse motivo, considerou-se mais plausível deixar de analisá-la.

Já para o município paulista, realmente não foram encontrados nenhum dado na função “Saneamento”, que foi a mesma utilizada para os demais municípios. Por esses motivos, os dois municípios ficaram de fora da análise desta pesquisa.

4.1 Municípios com maiores IDHMs – Prefeito não reeleito em 2016

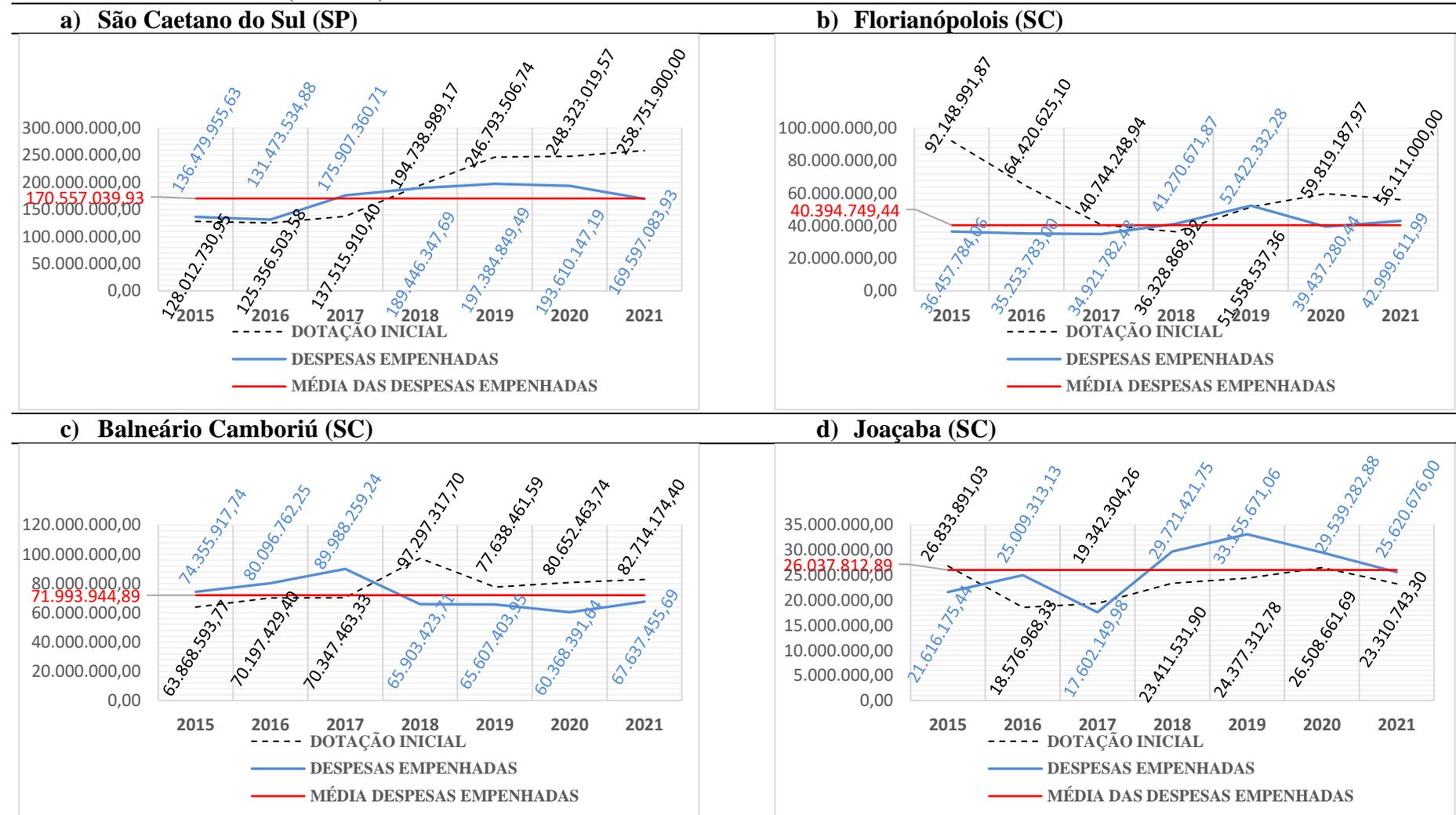
Iniciando a análise com os municípios detentores dos maiores IDHMs, cujos prefeitos não foram reeleitos em 2016, a Figura 1 traz os gráficos com a análise orçamentária da função Saneamento, dos municípios de São Caetano do Sul (SP), Florianópolis (SC), Balneário Camboriú (SC), Joaçaba (SC) e Curitiba (PR).

Começando a análise pelo município de São Caetano do Sul (SP), é possível identificar algumas ocorrências pontuais e, que, de alguma forma, podem estar alinhadas com a postura com que cada prefeito, em seus respectivos Planos Plurianuais, direcionou recursos orçamentários para o setor de Saneamento.

Se por um lado, no PPA 2014-2017 o empenho das despesas na função Saneamento superou a média para o município apenas no último ano de sua vigência (2017), por outro, no PPA 2018-2021, os dispêndios na função analisada ficaram acima da média municipal nos três primeiros anos do Plano, tendo como exceção o ano de 2021, no qual os gastos na função Saneamento ficou ligeiramente abaixo da média.

Vale ressaltar, que o Plano Plurianual não coincide com o mandato do chefe do executivo, ou seja, o primeiro ano de execução do PPA vai se dar apenas no início do segundo ano de mandato do prefeito e o último ano do Plano vai se concretizar no primeiro ano do mandato subsequente.

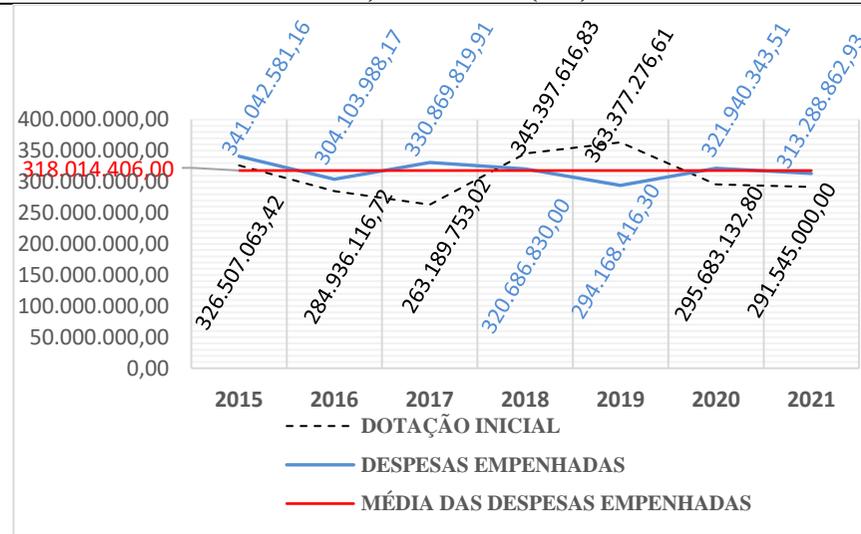
Figura 1 – Análise orçamentária da função Saneamento nos municípios com maiores Índices de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHMs), com prefeitos não reeleitos no ano de 2016. (Continua).



Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Figura 1 – Análise orçamentária da função Saneamento nos municípios com maiores Índices de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHMs), com prefeitos não reeleitos no ano de 2016. (Conclusão)

e) Curitiba (PR)



Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Observando o comportamento dos dados no gráfico da Figura 1-a, ainda referente a São Caetano do Sul (SP), é possível notar que o prefeito eleito em 2016 deu uma atenção especial para o setor de saneamento. É possível notar que, antes mesmo de o PPA elaborado pela sua gestão entrar em vigor, ele já tratou de elevar as despesas nessa área – ou seja, em 2017 ele destinou uma quantia que superou a que seu antecessor gastou em 2016 em mais de R\$ 40 milhões.

Quando passamos a analisar o gráfico referente ao município de Florianópolis na Figura 1-b, o que chama a atenção logo de cara é a discrepância daquilo que foi inicialmente orçado com o que foi realmente gasto na função Saneamento nos dois primeiros anos da série histórica. Para o ano de 2015, foram empenhados um percentual aproximado de apenas 40% do total do que estava previsto na dotação inicial e, já em 2016, esse montante não passou dos 55%. Esses números são capazes de explicitar um descompasso existente entre o planejado e o executado nesses dois primeiros anos de análise.

Outro ponto que chama a atenção no gráfico da capital catarinense está relacionado ao período em que o município conseguiu manter suas despesas na função Saneamento acima de sua própria média. Ao se atentar para isso, é possível perceber que foram em apenas três dos sete anos que isso aconteceu, o que correspondeu a quase 43% das vezes, e todas elas dentro do PPA 2018-2021.

Balneário Camboriú (Figura 1-c), outro município catarinense, também conseguiu superar sua própria média de gastos na função Saneamento em apenas três anos, correspondendo ao mesmo percentual alcançado pela capital do Estado. Contudo, ao contrário do que aconteceu em Florianópolis, aqui, o período em que isso ocorreu se deu no Plano Plurianual 2014-2017. Todavia, se não fosse o dilema que separa o montante orçado do efetivamente empenhado, essa história poderia ser diferente. Quando se olha para o que foi inicialmente dotado em todos os quatro anos relativos ao PPA 2018-2021, percebe-se que, caso a previsão realmente se concretizasse na forma de empenho, o município conseguiria manter seus gastos acima da própria média na função analisada.

Joaçaba (Figura 1-d), também localizado no estado de Santa Catarina, é o próximo município a ser analisado. Seguindo na mesma direção de seus conterrâneos de estado, o município conseguiu superar sua média em apenas três dos sete anos, o que correspondeu ao mesmo percentual alcançado pelos outros dois municípios catarinenses. Entretanto, o que mais chamou a atenção no gráfico aqui analisado foi o montante empenhado no ano de 2017. Nesse ponto específico do gráfico, os gastos na função Saneamento ficaram abaixo da média municipal em mais de 32%, ou seja, uma diferença de mais de R\$ 9 milhões.

Também é importante ressaltar que, apesar de 2017 ter sido o último ano de vigência do PPA 2014-2017, quem executou o orçamento anual para aquele ano não foi a mesma autoridade que o elaborou, e sim, o outro prefeito eleito nas eleições de 2016. No mais, essas foram as observações para o município de Joaçaba.

Em análise, tem-se agora outro município da região sul do país, que é a capital do estado do Paraná: Curitiba (Figura 1-e). Inicialmente, a primeira observação que pode ser feita em seu gráfico é com relação a diferença entre o que foi orçado e aquilo que foi, de fato, empenhado nos anos pertencentes à série temporal estudada. À exceção dos anos de 2017 e 2019, onde esse descompasso se deu de forma mais acentuada, nos outros foi possível notar uma relação de proximidade – ora o empenho superando a dotação inicial em alguns anos e ora o mesmo acontecendo de forma inversa, como pode ser observado nos anos 2015, 2016, 2020 e 2021 em comparação com 2018.

Uma outra observação importante a ser feita com relação a capital paranaense refere-se ao elevado dispêndio de recursos orçamentários na função Saneamento. Além disso, o que chama mais a atenção é o fato de que, mesmo havendo a substituição do chefe do poder executivo nas eleições de 2016, o gráfico aponta para uma tendência de continuidade assumida pelo substituto no que tange à atenção com essa importante área. Ou seja, dois PPAs distintos, dois prefeitos diferentes, mas com semelhante preocupação com certos setores, como é caso do saneamento básico.

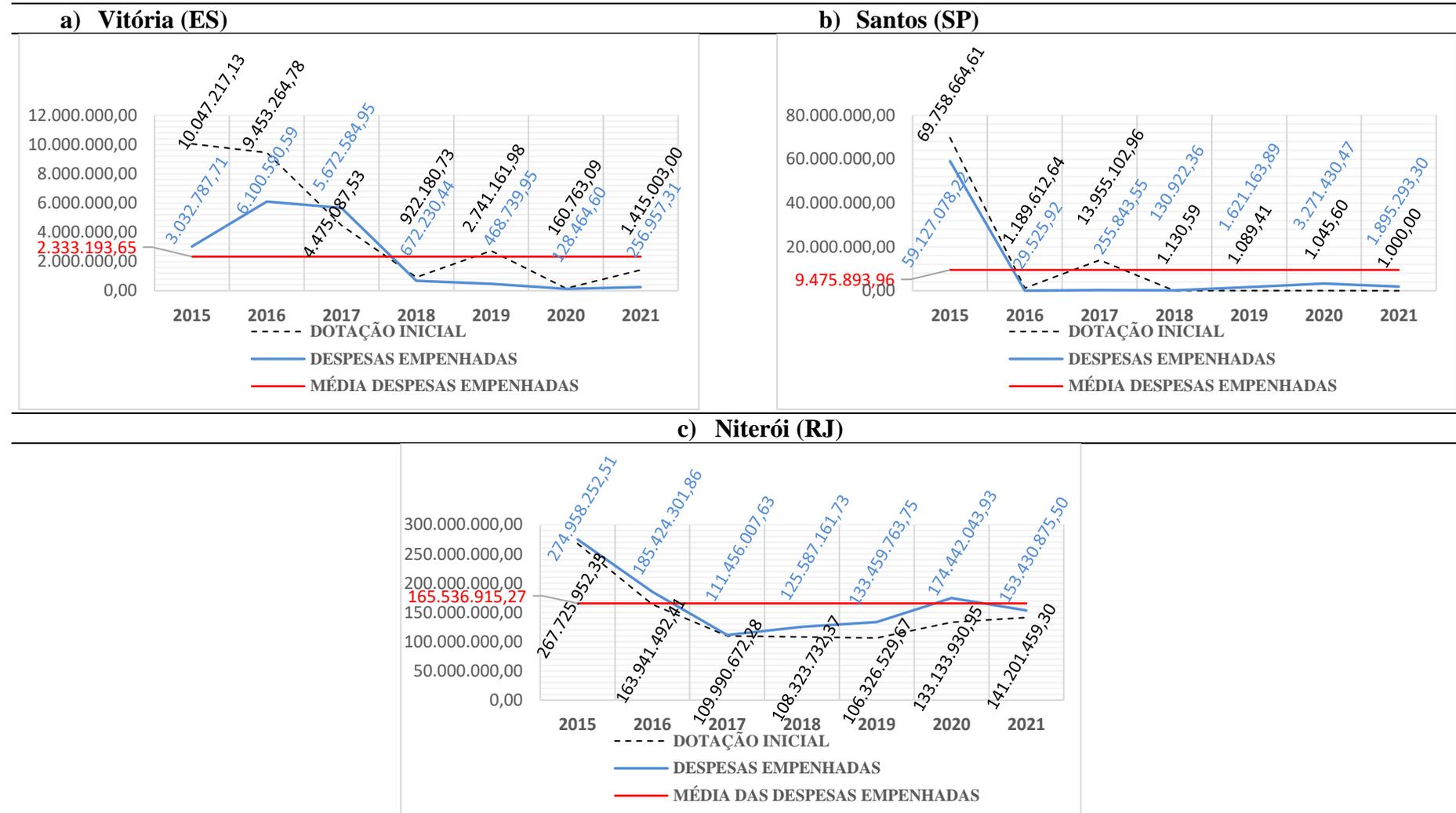
Por fim, a análise que se pode tirar em relação à substituição do prefeito nas eleições de 2016 nos cinco municípios apresentados na Figura 1 é a de que, mesmo havendo essa troca, todos os novos chefes do executivo continuaram investindo um quantitativo significativo e próximo daquilo que já vinha sendo empenhado pelo seu antecessor – ora um pouco mais; ora, um pouco menos – na função Saneamento.

4.2 Municípios com maiores IDHMs – Prefeito reeleito em 2016

Passando agora para a análise dos municípios com maiores IDHMs, porém, que os prefeitos não foram reeleitos em 2016, a Figura 2, traz os gráficos relacionados aos municípios de Vitória (ES), Santos (SP) e Niterói (RJ).

Ao analisar o gráfico da capital capixaba (Figura 2-a), e levando-se em consideração a condição de que o chefe do Poder Executivo era o mesmo para os dois Planos Plurianuais, é possível perceber uma mudança de postura quanto à destinação de recursos no que tange a função Saneamento.

Figura 2 – Análise orçamentária da função Saneamento nos municípios com maiores Índices de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHMs), com prefeitos reeleitos no ano de 2016.



Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Enquanto no PPA 2014-2017 o montante destinado ficou acima da média municipal nos três anos disponíveis para a análise, o que se viu no plano seguinte, PPA 2018-2021, foi uma relevante queda de recursos para a área – principalmente de 2017 para 2018, cujo montante foi reduzido em mais de R\$ 5 milhões. Dessa forma, nos quatro anos de vigência do plano mais recente, o empenho de despesas na função analisada não conseguiu superar a média em nenhum momento.

Passando a observar agora o gráfico do município de Santos (SP), Figura 2-b, percebe-se nitidamente o ano em que a destinação de recursos para a função analisada foi mais intenso: 2015 – alcançando a quantia de quase R\$ 60 milhões. Este montante acabou contribuindo para a elevação da média municipal, que ficou próxima dos R\$ 9,5 milhões. Contudo, o município não conseguiu manter esse padrão para os anos seguintes, o que corroborou para uma drástica redução no empenho de despesas a partir de 2016, fazendo com que, dali em diante, o município do litoral paulista não conseguisse mais atingir sua própria média – isto teria acontecido, pelo menos uma vez, caso o empenho se realizasse nas proporções do que estava inicialmente orçado para o ano de 2017.

Outro ponto interessante para se fazer uma análise é com relação à dotação inicial em todos os anos de vigência do PPA 2018-2021. Antes, porém, é preciso salientar que, devido a correção feita nos valores com base no Índice IPCA para que fosse possível compará-los um ano em relação ao outro, houve uma pequena alteração quando se compara o montante disposto no gráfico com aqueles disponíveis no portal do Siconfi. Feito esse adendo, o objetivo da análise é mostrar o comportamento entre a dotação inicial e a despesa empenhada.

Uma hipótese que pode explicar tal comportamento talvez esteja na prudência de quem elaborou o plano de médio prazo. Como não se pode afirmar com exatidão a receita que será arrecadada no período, estabeleceu-se um valor padrão de despesa na função Saneamento para cada um dos quatro anos de vigência, ou seja, R\$ 1 mil, e conforme essa receita fosse se realizando ao longo de cada ano, os gestores iam atualizando o valor da dotação.

Essa manobra fica clara quando se olha para os valores da dotação inicial e os das despesas empenhadas no período de vigência do PPA 2018-2021. Enquanto, com relação à dotação inicial, o montante ficou em torno de R\$ 1 mil para cada ano, as despesas empenhadas ficaram na casa da centena de milhar para 2018, e na de milhão(ões) para 2019, 2020 e 2021.

Outro município que teve seu prefeito reeleito em 2016 foi Niterói, no estado do Rio de Janeiro. Ao fazer uma análise do gráfico (Figura 2-c) sobre os recursos empenhados na função Saneamento pelo município, duas observações se apresentam como relevantes para serem discutidas. A primeira refere-se a superação das despesas empenhadas em relação à dotação

inicial – em todos os anos, o que foi executado surpreendeu positivamente o que foi orçado, principalmente nos anos de 2018, 2019 e 2020, nos quais o montante gasto superou em mais de R\$ 15, R\$ 25 e R\$ 40 milhões, respectivamente, aquilo que estava planejado.

Também chama a atenção os gastos, na função em análise, nos anos em que o município superou sua própria média, que foram em 2015, 2016 e 2020, visto que foram eles os principais colaboradores para a elevação desse índice de referência. Quando se compara, por exemplo, o montante gasto em 2015 com os gastos, separadamente, em 2017, 2018 e 2019, nota-se que aquele é mais do que o dobro de cada um destes.

Por fim, ao analisar os gastos na função Saneamento levando-se em consideração a permanência do prefeito advinda de sua reeleição em 2016, observa-se uma visível mudança de comportamento. Enquanto nos municípios com maiores IDHMs, que tiveram seus prefeitos substituídos nas eleições de 2016, conseguiram manter um padrão de investimentos próximos entre um PPA e outro, por aqui, o que se viu foi uma discrepância entre eles, principalmente nos municípios de Vitória (ES) e Santos (SP), onde os investimentos foram mais acentuados apenas nos primeiros anos de análise.

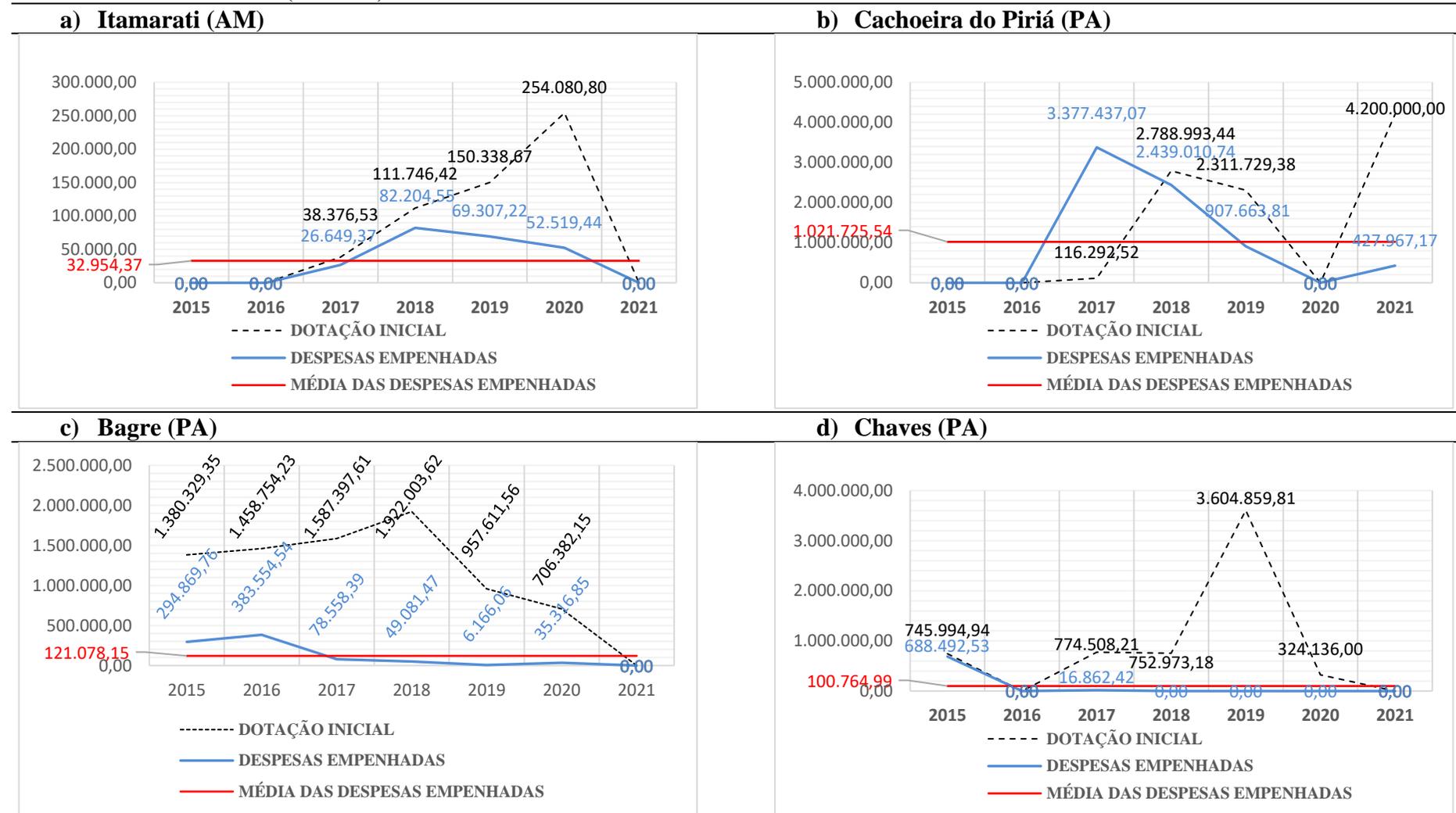
4.3 Municípios com menores IDHMs – Prefeito não reeleito em 2016

Com relação aos municípios de menores IDHMs, que não tiveram seus prefeitos reeleitos em 2016, a Figura 3 traz os gráficos de Itamarati (AM), Cachoeira do Piriá (PA), Bagre (PA), Chaves (PA), Marajá do Sena (MA), Uiramutã (RR) e Melgaço (PA).

Ao analisar o gráfico do município amazonense, Itamarati (Figura 3-a), a primeira observação que chama a atenção é a diferença entre o que foi planejado e o que foi executado – o que não é exclusividade deste município, já que isso ocorreu na maioria daqueles que foram examinados na amostra. Contudo, aqui, essa discrepância se deu de forma mais acentuada nos anos de 2019 e 2020, quando as despesas alcançaram, respectivamente, em torno de 46% e 20% daquilo que estava previsto na lei de orçamento.

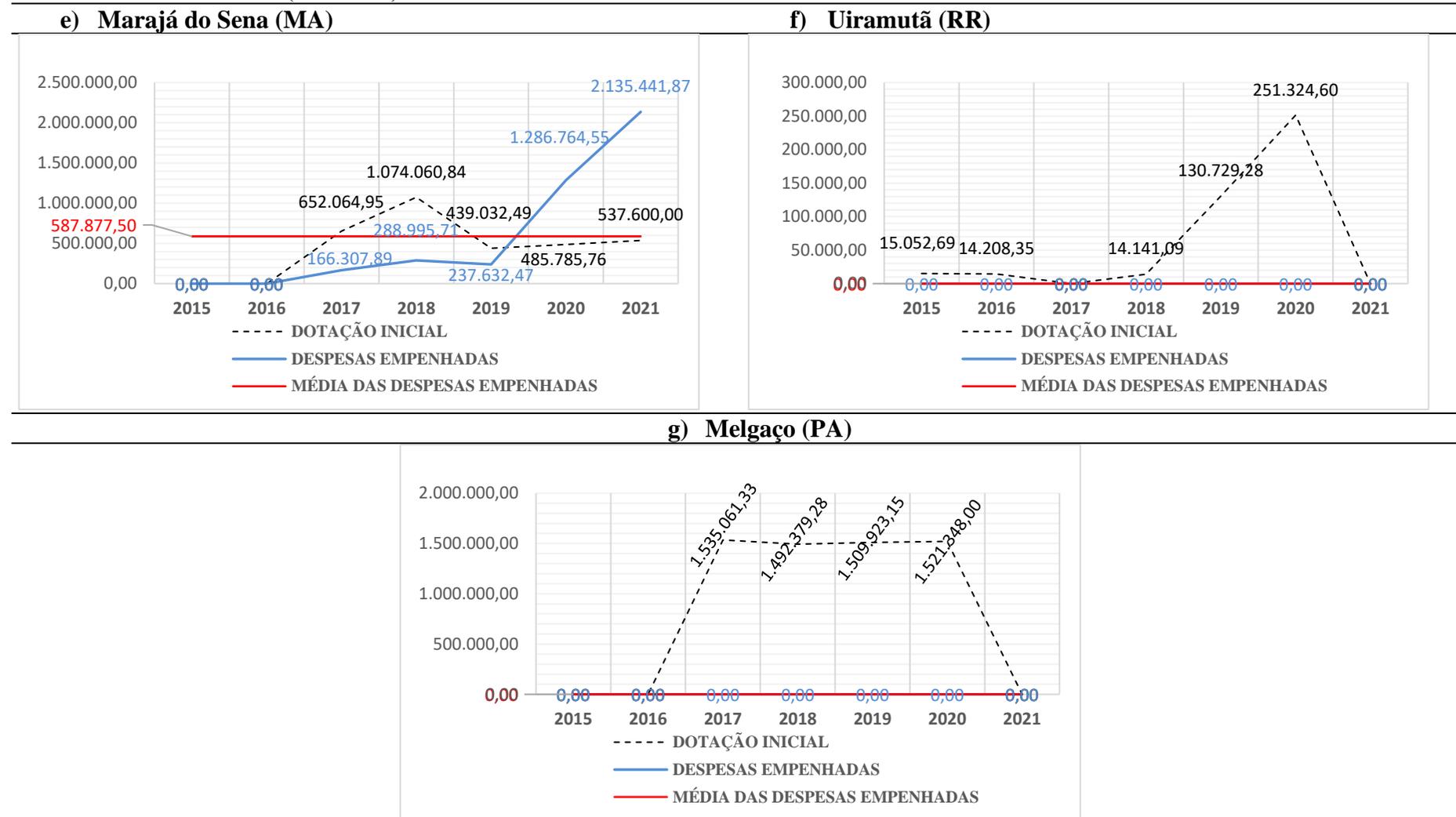
Outro ponto de destaque é a quantidade de anos em que o município conseguiu se sobressair em relação a sua média. Isto aconteceu em apenas três momentos – em 2018, 2019 e 2020. Por outro lado, contudo, foram exatos três anos também em que o município não apresentou nenhum valor a ser investido na função Saneamento (2015, 2016 e 2021), o que contribuiu para que a média se mantivesse em um patamar razoavelmente baixo.

Figura 3 – Análise orçamentária da função Saneamento nos municípios com menores Índices de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHMs), com prefeitos não reeleitos no ano de 2016. (Continua).



Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Figura 3 – Análise orçamentária da função Saneamento nos municípios com menores Índices de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHMs), com prefeitos não reeleitos no ano de 2016. (Conclusão).



Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Cachoeira do Piriá, localizado no estado do Pará, é outro município a ser estudado em relação aos gastos na função Saneamento. Pelo gráfico gerado para o município, Figura 3-b, pode-se notar o mesmo comportamento ocorrido no município de Itamarati (AM), qual seja: o descompasso entre o valor orçado e o empenhado. Outro ponto semelhante entre os dois municípios refere-se a quantidade de anos em que ambos não apresentaram valores a serem gastos na função supracitada: três (3) anos.

Entretanto, o que diferencia os dois municípios quanto ao planejamento e à execução do orçamento na função Saneamento é que, enquanto no município amazonense a diferença só se deu no campo da frustração, ou seja, os valores gastos somente ficaram abaixo daqueles que estavam previstos, aqui, no município paraense, essa ocorrência se deu de forma positiva. É o que pode ser constatado quando se olha os dados para o ano de 2017. Neste período, o valor gasto superou em mais de vinte e nove (29) vezes o valor que estava previsto na dotação inicial, o que representa um percentual de mais de 2.900%.

Bagre (Figura 3-c), outro município do estado do Pará, é mais um que sofre com o dilema que distancia o gasto do planejado. Todavia, de todos os municípios analisados até aqui, este é o que apresenta maior discrepância nos números.

De todos os anos analisados, o que apresentou resultados menos ruins em relação aos outros foi 2016, quando os valores gastos na função Saneamento representaram pouco mais de 26% de todo o montante previsto na dotação inicial. Em seguida, está o ano de 2015 com valores que alcançaram pouco mais de 21%.

Ao fazer um pódio com os anos de piores desempenhos quanto a execução das despesas na função analisada em relação ao que estava previsto para serem gastos, chega-se ao seguinte resultado (desconsiderando 2021, que não apresentou nenhum valor): em primeiro lugar está 2019, com 0,64%; em segundo, 2018, com aproximadamente 2,5%; em terceiro e quarto, respectivamente, estão 2017 e 2020, com 4,94% e 4,99% aproximadamente.

Também localizado no estado do Pará, Chaves é outro município pertencente a amostra deste trabalho. Ao analisar seu gráfico, Figura 3-d, com relação às despesas executadas na função Saneamento, a primeira constatação que se pode observar volta a ser aquilo que tem sido unânime entre os entes federativos examinados no presente estudo, qual seja: a insistente desconexão entre o que foi previsto e o que foi gasto. Esse fenômeno pode ser visivelmente percebido nos anos de 2018, 2019 e 2020, mas principalmente em 2019, quando se tinha uma dotação inicial de mais de R\$ 3,5 milhões e nada foi executado.

Outro ponto que chama a atenção no gráfico é a falta de investimentos na função supracitada para os anos de 2016, 2018, 2019, 2020, e 2021, ou seja, em cinco dos sete anos

analisados na pesquisa, não foram encontrados dados que mostrassem quanto o município realizou de investimentos em Saneamento.

Marajá do Sena (Figura 3-e), localizado no estado do Maranhão, é mais um município do time com menores níveis de IDHM e que teve seu prefeito substituído nas eleições de 2016, dentre aquelas que compõe a amostra deste trabalho.

Assim como em Cachoeira do Piriá (PA), o município maranhense também apresentou os dois extremos de desconexão entre a previsão inicial e a execução real das despesas em na função Saneamento, ou seja, ora o orçamento executado ficou aquém daquele que estava previsto – como mostram os dados nos anos de 2017, 2018 e 2019 –, ora ele surpreendeu de forma positiva, ao superar significativamente os valores a princípio estipulados – são o que indicam os números para 2020 e 2021.

As despesas empenhadas na função analisada nos anos de 2020 e 2021, por terem sido elevadas se comparado com os outros anos, contribuíram para que a média municipal de gastos nessa função ficasse a um nível relativamente alto. Como consequência, o que pôde ser observado é que, à exceção dos anos de 2015 e 2016 nos quais não foram gastos nenhum valor na função Saneamento, os outros períodos (2017, 2018 e 2019) passaram longe de se alcançar essa métrica.

Agora, os argumentos a seguir buscam contemplar tanto a análise realizada do gráfico de Uiramutã – RR (Figura 3-f) quanto a de Melgaço – PA (Figura 3-g), ambos, municípios localizados na região norte do país. Resolveu-se fazer a discussão em conjunto dos dois devido algumas similaridades entre eles.

Uma característica semelhante entre eles é o comportamento quanto aos valores inicialmente dotados e aqueles que foram efetivamente gastos na função Saneamento. O que se pode notar nos gráficos (f) e (g) da Figura 3 é que não foram executados nem Um Real do que estava previsto para a função em todos os anos analisados. Ou seja, em sete anos, pelo menos, os dois municípios deixaram de investir recursos nessa função que é essencial à vida humana e que tem o poder de impactar o desenvolvimento e os resultados de outras, como saúde e educação.

Ademais, vale ressaltar que, por fatores que fogem da capacidade analítica deste trabalho, não se consegue saber ao certo os motivos pelos quais esses gastos não se realizaram. O que se pode levantar aqui são hipóteses, como por exemplo, a não realização das receitas no montante inicialmente esperado e que, por isso, precisou-se fazer ajustes na dotação orçamentária. Ou, até mesmo, a necessidade de se realocar recursos para suprir demandas em outras funções mais necessitadas.

Por fim, em relação ao impacto que a substituição do prefeito poderia trazer no que se refere aos investimentos na função analisada, percebe-se que, nos municípios de Itamarati (AM), Cachoeira do Piriá (PA) e Marajá do Sena (MA) houve uma melhora quantitativa nos recursos a partir de 2017. Nos demais, não foram possíveis identificar nenhum ponto positivo.

4.4 Municípios com menores IDHMs – Prefeito reeleito em 2016

A partir da Figura 4 a seguir, é possível observar os gráficos dos municípios com menores IDHMs cujos prefeitos se reelegeram nas eleições de 2016. São eles: Jordão (AC), Atalaia do Norte (AM) e Fernando Falcão (MA).

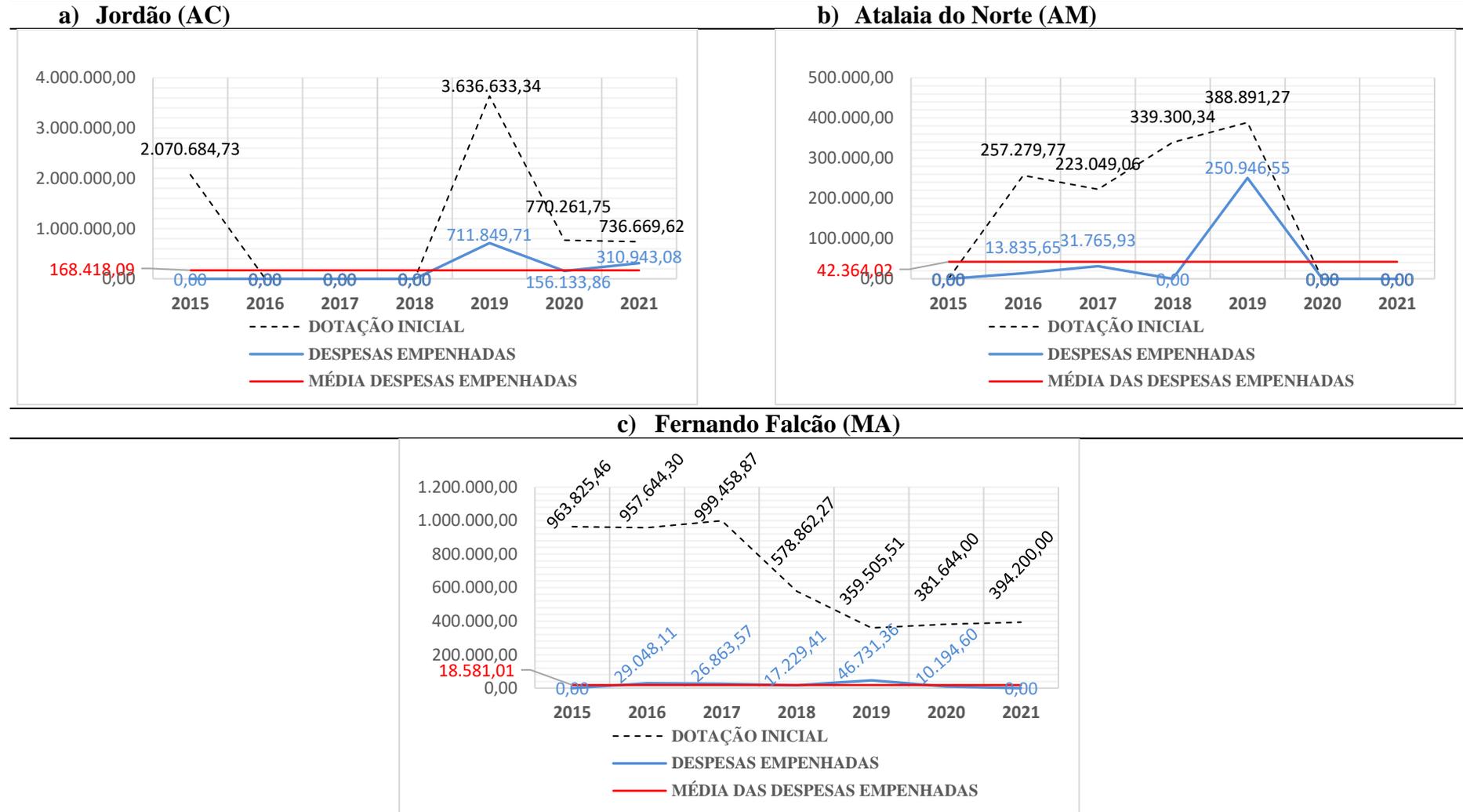
O município de Jordão, que está localizado no estado do Acre, é mais um integrante que compõe a amostra deste estudo. A primeira análise que se pode tirar a partir dos resultados apresentados pelo seu gráfico (Figura 4-a) é a ocorrência do mesmo fenômeno que tem aparecido de forma recorrente entre os municípios analisados até aqui, que é a incoerência entre a dotação inicial e as despesas empenhadas.

Pelos valores é possível observar que esse descompasso se efetivou em todos os anos disponíveis para a análise, excetuando-se os anos de 2016, 2017 e 2018 por não terem apresentados nenhum recurso orçamentário. Nos demais, mais principalmente em 2015 e 2019, essa diferença ficou exageradamente alta – no primeiro (2015) estavam previstos mais de R\$ 2 milhões para a função Saneamento e não foram gastos nada; e, no segundo (2019), os gastos efetivamente realizados não chegou a 20% daquilo que estava previsto para o período.

Para os outros dois municípios da Figura 4, segue a mesma observação. Assim como Jordão (AC), Atalaia do Norte – AM (Figura 4-b) e Fernando Falcão – MA (Figura 4-c) também apresentaram valores significativos em suas dotações orçamentárias iniciais, mas que, por algum motivo, as despesas empenhadas não se materializaram na mesma proporção.

O gráfico referente aos dados do município amazonense apresenta outro destaque, além da visível desconexão entre valor orçado e valor empenhado, que é o montante de recurso gasto no ano de 2019. Apesar de ter sido o único período em que se houve gastos na função Saneamento na vigência do PPA 2018-2021, esse montante teria sido o suficiente para manter o empenho das despesas nessa função acima da média, caso ele fosse executado de forma parcelada e proporcionalmente, entre cada um desses anos, e não de uma só vez como foi feito em 2019.

Figura 4 – Análise orçamentária da função Saneamento nos municípios com menores Índices de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHMs), com prefeitos reeleitos no ano de 2016.



Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Ademais, os gastos na função Saneamento pelo município de Fernando Falcão (MA) ficaram bem abaixo daqueles que estavam previstos para os anos de vigência dos dois Planos Plurianuais. Dessa forma, apesar de na dotação inicial para todos os períodos constarem valores acima dos R\$ 350 mil, aqueles que foram de fato empenhados ficaram abaixo desse montante, o que arrastou a média municipal para um patamar abaixo dos R\$ 20 mil anuais.

Ainda assim, mesmo a média tendo ficado a um patamar baixo, o município somente conseguiu ultrapassá-la em três ocasiões, que foi em 2016, 2017 e 2019. Nos outros, além de não conseguir bater sua própria média, teve períodos em que não foram gastos nem Um Real.

Por fim, não foi possível observar nenhum ponto positivo no que diz respeito a reeleição do prefeito nos municípios aqui analisados, pois, em todos eles, e em todos os anos de análise, os investimentos ficaram abaixo daquilo que, à princípio, planejaram.

4.5 Análise e comparação da média anual *per capita* de todos os municípios

Nesta seção, procurou-se encontrar uma forma viável de analisar e comparar todos os municípios pertencentes à amostra do trabalho ao mesmo tempo. Nesse sentido, para se alcançar o objetivo aqui proposto, levou-se em consideração o índice populacional de cada município, além de utilizar os mesmos dados orçamentários referentes às despesas empenhadas que foram utilizados nos gráficos das seções anteriores.

Dessa forma, a Tabela 4 foi construída considerando-se o valor empenhado em cada ano e dividindo-o pelo número total de habitantes estimados para 2021, pelo IBGE, em cada município. Feito isso, chegou-se ao resultado de gastos *per capita* que cada ente efetuou na função Saneamento nos respectivos períodos. Ademais, foi calculado a média anual de cada um deles.

Iniciando o estudo dos dados, a primeira observação levantada confirma o que já foi mencionado no início desta seção, quando se afirmou que o pertencimento de um município no grupo daqueles compostos por maiores ou menores IDHMs seria irrelevante na análise. Isto porque, ao se comparar os gastos anuais *per capita* é possível observar que, até mesmo municípios de pequeno porte e com poucos recursos se sobressaíram em relação a outros detentores de receitas e despesas maiores. Como exemplo, temos Marajá do Sena, no estado do Maranhão, com população estimada em quase 8 mil habitantes, e que teve uma média anual *per capita* de gastos na função Saneamento que superou as dos municípios de Santos (SP) e Vitória (ES) – com populações estimadas em 433.991 e 369.534 habitantes, respectivamente –, além

de se aproximar da média da capital catarinense, Florianópolis, com mais de meio milhão de pessoas.

Quando analisados em grupos separados, era visível a diferença no montante orçamentário global daqueles que possuíam maiores índices de IDHM sobre aqueles de menores IDHM. Enquanto no grupo com maiores índices as despesas ficavam, majoritariamente, na casa das dezenas e centenas de milhões de Reais, no grupo de municípios com menores índices esse tipo de acontecimento era exceção, pois, raramente atingiam à casa da unidade de milhão de Reais.

Tabela 4 – Gasto anual *per capita* e média anual de gastos na função Saneamento, para cada município selecionado.

MUNICÍPIO	GASTO ANUAL <i>PER CAPTA</i> – FUNÇÃO SANEAMENTO							MÉDIA ANUAL
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
SÃO CAETANO DO SUL (SP)	838,52	<u>807,76</u>	1.080,76	1.163,94	1.212,71	1.189,52	1.041,99	1.047,89
FLORIANÓPOLIS (SC)	70,58	68,25	<u>67,61</u>	79,90	101,49	76,35	83,25	78,20
BALNEÁRIO CAMBORIÚ (SC)	498,27	536,74	603,03	441,63	439,65	<u>404,54</u>	453,25	482,45
VITÓRIA (ES)	8,21	16,51	15,35	1,82	1,27	<u>0,35</u>	0,70	6,31
SANTOS (SP)	136,24	<u>0,07</u>	0,59	0,30	3,74	7,54	4,37	21,83
NITERÓI (RJ)	531,85	358,67	<u>215,59</u>	242,92	258,15	337,42	296,78	320,20
JOAÇABA (SC)	704,48	815,06	<u>573,66</u>	968,63	1.080,55	962,69	834,98	848,58
CURITIBA (PR)	173,67	154,86	168,49	163,31	<u>149,80</u>	163,94	159,54	161,94
ITAMARATI (AM)	<u>0,00</u>	<u>0,00</u>	3,43	10,57	8,91	6,75	<u>0,00</u>	4,24
CACHOEIRA DO PIRIÁ (PA)	<u>0,00</u>	<u>0,00</u>	95,66	69,08	25,71	<u>0,00</u>	12,12	28,94
BAGRE (PA)	9,22	12,00	2,46	1,54	0,19	1,10	0,00	3,79
JORDÃO (AC)	<u>0,00</u>	<u>0,00</u>	<u>0,00</u>	<u>0,00</u>	82,50	18,10	36,04	19,52
CHAVES (PA)	28,48	<u>0,00</u>	0,70	<u>0,00</u>	<u>0,00</u>	<u>0,00</u>	<u>0,00</u>	4,17
UIRAMUTÃ (RR)	<u>0,00</u>	<u>0,00</u>	<u>0,00</u>	<u>0,00</u>	<u>0,00</u>	<u>0,00</u>	<u>0,00</u>	<u>0,00</u>
MARAJÁ DO SENA (MA)	<u>0,00</u>	<u>0,00</u>	21,44	37,26	30,63	165,88	275,29	75,79
ATALAIA DO NORTE (AM)	<u>0,00</u>	0,66	1,52	<u>0,00</u>	12,03	<u>0,00</u>	<u>0,00</u>	2,03
FERNANDO FALCÃO (MA)	<u>0,00</u>	2,75	2,54	1,63	4,43	0,97	<u>0,00</u>	1,76
MELGAÇO (PA)	<u>0,00</u>	<u>0,00</u>	<u>0,00</u>	<u>0,00</u>	<u>0,00</u>	<u>0,00</u>	<u>0,00</u>	<u>0,00</u>

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Nota: Valores sublinhados representam os menores valores de gastos anuais *per capita* e os valores em negrito representam os maiores valores. Como os municípios de Uiramutã (RR) e Melgaço (PA) não apresentaram gastos em nenhum dos períodos analisados, ambos ficaram completamente sublinhados.

Cachoeira do Piriá, município paraense, anteriormente classificado no grupo daqueles com menores IDHMs, foi outro que conseguiu superar a média de municípios de maiores índices – tanto em população quanto em recursos orçamentários globais – como é o caso, novamente, de Santos (SP) e Vitória (ES). Além disso, a média de gastos anuais *per capita* deste último foi também superada por um outro município (antes pertencente ao mesmo grupo do município paraense), que é Jordão, localizado no estado do Acre.

Comparando o gasto médio anual do município de Joaçaba, em Santa Catarina, com outros dois que pertenciam ao mesmo grupo que o seu (maiores IDHMs), Niterói (RJ) e Curitiba (PR), tem-se um resultado surpreendente.

Quando analisados em separado, levando-se em consideração apenas o montante de recursos empenhados em cada período, notava-se que os valores gastos pelos municípios carioca e paranaense eram maiores do que aqueles dispendidos pelo município catarinense. Contudo, levando-se em consideração a proporcionalidade dos gastos em relação as suas respectivas populações, têm-se que a média anual *per capita* de Joaçaba ficou acima dos outros dois municípios, ou seja, sua média correspondeu a mais de duas vezes e meia a de Niterói, e a mais de cinco vezes a de Curitiba.

A maior média anual de gastos *per capita* na função Saneamento, dentre os municípios analisados, corresponde a de São Caetano do Sul, no estado de São Paulo, com a quantia aproximada de R\$ 1.050,00. Seguindo a ordem decrescente em relação à média de gastos anuais, tem-se, nas primeiras dez (10) colocações, os seguintes municípios: 1º São Caetano do Sul, SP, (R\$ 1.047,89); 2º Joaçaba, SC, (R\$ 848,58); 3º Balneário Camboriú, SC, (R\$ 482,45); 4º Niterói, RJ, (R\$ 320,20); 5º Curitiba, PR, (R\$ 161,94); 6º Florianópolis, SC, (R\$ 78,20); 7º Marajá do Sena, MA, (R\$ 75,79); 8º Cachoeira do Piriá, PA, (R\$ 28,94); 9º Santos, SP, (R\$ 21,83); e 10º Jordão, AC, (R\$ 19,52).

Pelo exposto, é possível observar que, apesar de alguns municípios terem aplicado menos recursos que outros quando analisado o montante total – como é possível observar os valores apresentados nos gráficos das Figuras 1, 2, 3 e 4 –, quando foi inserido o critério de proporcionalidade quanto as suas respectivas populações, esse cenário mudou. Dessa forma, foi possível notar que municípios com recursos orçamentários menores investiram, de forma proporcional, mais recursos na função Saneamento do que outros, que apresentavam orçamentos globais maiores.

4.6 Discussão dos resultados

Analisando os resultados obtidos nesta pesquisa e comparando-os com trabalhos de outros autores, apresentados na seção 2.2, percebe-se que, em alguns momentos esses dados conseguiram corroborar aquilo que foi observado e, em outras ocasiões, foi no sentido contrário.

Primeiramente, quando se observa o comportamento do gráfico de alguns municípios fica evidente um descompasso existente entre aquilo que foi inicialmente planejado e o que foi de fato executado. Essa incongruência presente na ação do Estado reforça o que foi destacado por Borja (2014), no qual afirma existir alguns fatores que dificultam o desenvolvimento do planejamento político na busca por justiça socioambiental como é o caso, por exemplo, das deficiências ainda presentes na máquina pública.

De acordo com a autora, é preciso haver uma mobilização tanto por parte da sociedade civil organizada, no sentido de cobrar por melhorias no setor de saneamento básico quanto por parte do Estado na promoção de políticas públicas eficazes que viabilizem a universalização desse serviço. Contudo, quando se observa que alguns municípios não destinaram recursos que estavam previstos em seus respectivos orçamentos, infere-se que o alcance desse objetivo maior foi postergado.

Outrossim, a ausência de investimentos na área de saneamento básico, ou a sua realização abaixo do esperado, além de dificultar o alcance da universalização desse serviço, acaba comprometendo aqueles que já vinham sendo ofertados à população – mesmo que de forma precária. Isso, porque, a falta de manutenção na infraestrutura acaba agravando e, conseqüentemente, gerando novos problemas que afetam o acesso das pessoas a esses serviços. Essa constatação pode ser corroborada por Miranda (2014) em sua dissertação de mestrado, que após analisar os investimentos realizados pelo município de Recife (PE) na área de saneamento básico, durante um intervalo de tempo, constatou que o montante gasto nessa função não foi suficiente para suprir as demandas da sociedade local.

Já no trabalho de Lisboa et al. (2013), os autores concluíram que a escassez de recursos financeiros e a ausência de um quadro de pessoal qualificado, em um grupo de municípios de pequeno porte, se apresentam como empecilhos para que esses entes consigam planejar e executar ações eficientes no setor de saneamento básico. Nesse sentido, ao se analisar o gráfico de alguns municípios desta pesquisa, como por exemplo os de Uiramutã (RR) e Melgaço (PA) – ambos municípios não aplicaram o que estava previsto nas dotações iniciais de seus orçamentos. Percebe-se justamente o que foi constatado pelos autores quando eles afirmaram

que a falta de planejamento e a limitação no orçamento coloca em xeque a execução de ações em determinadas áreas.

Por fim, tem-se o trabalho desenvolvido por Crispim et al. (2016), no qual os autores procuraram analisar as circunstâncias em que se encontravam os serviços de saneamento ambiental e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal dos municípios localizados na mesorregião do Marajó, no estado do Pará. O resultado observado pelos autores foi que esses serviços ainda são ofertados de forma muito precária nessa localidade.

Coincidentemente, dos 16 municípios pertencentes a essa mesorregião, três deles também fizeram parte da amostra do presente estudo (Chaves, Bagre e Melgaço), os quais, em seus respectivos gráficos apontaram para uma frustração no empenho de despesas na função Saneamento quando comparado com o que estava previsto em suas respectivas dotações iniciais, o que reflete e acaba reforçando os resultados encontrados por Crispim et al. (2016).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao se chegar nesta parte final do trabalho tem-se a sensação de que o objetivo geral estabelecido para a presente pesquisa foi alcançado. A tese que a sustenta parte da premissa de que, os dados colhidos e os resultados gerados foram suficientes para que se fizesse uma análise dos investimentos realizados na função Saneamento por parte dos municípios com diferentes níveis de IDHMs e que estão localizados em diversas regiões do Brasil.

A princípio, foi possível observar a divisão quanto à localidade geográfica dos municípios pertencentes à amostra do trabalho. Àqueles detentores dos maiores níveis de IDHM estão localizados nas regiões Sudeste e Sul ao passo que aqueles que possuem menores índices estão situados nas regiões Norte e Nordeste do país. Além disso, outra conclusão que se pode tirar dessa análise é que, essas regiões onde estão localizados os municípios com IDHMs mais elevados são também aquelas mais desenvolvidas economicamente do que as outras duas.

Outrossim, além do fator regional, notou-se, também, diferenças quanto a dimensão populacional entre os municípios com maiores IDHMs e os de menores. Enquanto no primeiro caso eles se enquadraram como sendo de portes médio a alto, no segundo, se configuraram, em sua totalidade, sendo de pequeno porte.

Ademais, ainda alinhado com o objetivo específico de realizar uma análise geográfica, econômica e política dos municípios estudados, foi feita, para este último caso, uma verificação sobre possíveis efeitos que a substituição do chefe do poder executivo (ou a sua reeleição) nas eleições de 2016 poderia ocasionar em relação à realização de investimentos na função

Saneamento, visto que o período analisado contemplou, quase por inteiro, dois Planos Plurianuais. Entretanto, ao analisar os dados e o comportamento dos gráficos, não foi possível identificar uma única tendência para todos os municípios, o que, em consequência, não permitiu que se chegasse a uma única conclusão.

Como exemplo para ilustrar a constatação anterior, verificou-se que, em certos momentos, no qual houve a substituição do prefeito, os investimentos continuaram sendo realizados em proporções parecidas com a de seu antecessor, o que demonstra o interesse no sentido de dar continuidade àquilo que já vinha sendo realizado – vide os gráficos de São Caetano do Sul (SP), Florianópolis (SC), Joaçaba (SC) e Curitiba (PR), na Figura 2. Em outros casos, em que o prefeito foi reeleito, houve uma assimetria nos investimentos relativos à função Saneamento entre um PPA e outro como observados nos municípios de Vitória (ES), Santos (SP), Jordão (AC) e Atalaia do Norte (AM).

Outra observação que ficou evidente na pesquisa foi o comportamento dos diferentes municípios diante do que foi proposto inicialmente em seus documentos orçamentários – o que contempla mais um objetivo específico do trabalho. Enquanto nos municípios de maiores IDHMs os empenhos foram realizados, em sua maioria, próximos daquilo que estavam previstos no orçamento inicial, nos municípios com menores IDHMs não houve a constatação desse comportamento.

Pelo contrário, na maioria das vezes, esses municípios não conseguiram executar o que estava orçado inicialmente e, em consequência, gerou-se um acentuado descompasso entre as dotações iniciais e os valores empenhados. Entretanto, vale ressaltar que esses desencontros se deram tanto de forma positiva quanto negativa, pois, em determinados momentos foram realizadas despesas acima do que estava previsto e, em outras ocasiões, não foram geradas despesas na função Saneamento.

Outrossim, necessita-se também fazer menção quanto às limitações impostas à presente pesquisa. Como fronteiras estabelecidas para este estudo pode-se citar: o tamanho da amostra (a princípio, foram escolhidos vinte municípios, mas somente dezoito foram analisados); a análise de uma única função de governo (Saneamento); o tamanho da série de tempo analisada (sete anos); e, as restrições nos métodos de análise dos dados, pois não foram realizados testes estatísticos para verificar uma possível relação entre as variáveis IDHM e investimentos em Saneamento.

Como outra limitação da pesquisa, pode-se citar também a não observação quanto à continuidade ou não dos prefeitos e/ou partidos políticos em períodos anteriores às eleições de 2012 (pleito de 2008, por exemplo), o que deixou a análise restrita a somente dois mandatos

municipais. E, como último fator limitador do trabalho, pode-se citar também a desigualdade regional e econômica entre um grupo e outro de municípios analisados, uma vez que, apesar de o estudo ter se proposto desde o início a fazer essa observação (de duas realidades diferentes), os resultados podem ter corroborado para limitar a análise.

Por outro lado, como sugestão para estudos futuros tem-se a possibilidade de expandir a análise dos investimentos na função Saneamento para outros municípios brasileiros, verificando como eles estão tratando-a em seus respectivos orçamentos, visto que o país tem como um de seus objetivos universalizar o saneamento básico até o ano de 2033. Assim, para alcançá-lo, é preciso que os governantes o tratem com a devida atenção.

Uma segunda sugestão é escolher outra função de governo e verificar seu comportamento quanto aos investimentos orçamentários realizados em diferentes municípios – ou seja, se o(s) gestor(es) está(ão) executando, de fato, aquilo que foi planejado inicialmente – e a partir disso, analisar possíveis características geográficas, econômicas, sociais. Além do mais, pode-se expandir o tamanho da análise temporal e utilizar-se de ferramentas estatísticas para identificar possíveis relações entre uma variável e outra.

Ademais, como terceira e última sugestão de estudo futuro, pode-se citar a realização de uma análise que leve em consideração também a continuidade ou descontinuidade administrativa em períodos temporais maiores e de que forma isso afetaria a destinação de recursos públicos na função analisada. Além do mais, a seleção dos municípios com características parecidas (regionais e econômicas, por exemplo), poderia contribuir para se fazer boas comparações.

Por fim, pode concluir-se que, somente com efetivos investimentos no setor de saneamento básico os municípios brasileiros vão conseguir se desenvolver e contribuir para a melhora na qualidade de vida de sua população. Para que isso aconteça, faz-se extremamente necessário que os gestores/governantes deem a devida importância que essa área precisa e, assim, consigam romper a barreira, muitas vezes existente, entre o “planejar” e o “executar”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDERÁOS, A. O desenho regulatório do novo marco legal do saneamento básico no Brasil e a aparente dicotomia entre a regulação contratual e discricionária. 2021.

ASSIS, L. **Brasil é denunciado por descaso com Saneamento**. Disponível em: <<<https://projetocolabora.com.br/ods6/brasil-e-denunciado-por-descaso-com-saneamento/>>>. Acesso em: 15 Nov. 2021.

BORJA, P. C. Política pública de saneamento básico: uma análise da recente experiência brasileira. **Saúde e Sociedade**, v. 23, p. 432-447, 2014.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 28 mar. 2022.

CRISPIM, D. L.; RODRIGUES, R. S. S.; DE ABREU VIEIRA, A. S.; DE OLIVEIRA SILVEIRA, R. N. P.; FERNANDES, L. L. Espacialização da cobertura do serviço de saneamento básico e do índice de desenvolvimento humano dos municípios do Marajó, Pará. **Revista Verde de Agroecologia e Desenvolvimento Sustentável**, v. 11, n. 4, p. 112-122, 2016.

DE PAIVA BRITTO, A. L. N.; DE LIMA, S. C. R. B.; HELLER, L.; CORDEIRO, B. S. Da fragmentação à articulação. A política nacional de saneamento e seu legado histórico. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)**, v. 14, n. 1, p. 65-83, 2012.

DUARTE, M. **Gasto com Fundão é maior do que investimento em Saneamento Básico**. Disponível em: <<<https://piaui.folha.uol.com.br/lupa/2020/11/28/fundao-saneamento-basico/amp/>>>. Acesso em: 15 Nov. 2021.

FARIA, S. A. de; FARIA, R. C. de. Cenários e perspectivas para o setor de saneamento e sua interface com os recursos hídricos. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, v. 9, p. 202-210, 2004.

FERREIRA, J. G.; GOMES, M. F. B.; DE ARAÚJO DANTAS, M. W. Desafios e controvérsias do novo marco legal do saneamento básico no Brasil. **Brazilian Journal of Development**, v. 7, n. 7, p. 65449-65468, 2021.

FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE (BRASIL). **Manual de saneamento**. Funasa, 2006.

FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. MINISTÉRIO DE SAÚDE. "Cada real gasto em saneamento economiza nove em saúde", disse ministro da Saúde. 2017. Disponível em: <<http://www.funasa.gov.br/todas-as-noticias/-/asset_publisher/lpnzx3bJYv7G/content/-cada-realgasto-em-saneamento-economiza-nove-em-saude-disse-ministro-da-saude?inheritRedirect=false>>. Acesso em: 18 out. 2021.

GALVÃO JUNIOR, A. D. C.; NISHIO, S. R.; BOUVIER, B. B.; TUROLLA, F. A. Marcos regulatórios estaduais em saneamento básico no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 43, p. 207-227, 2009.

GIL, A. C. *Como Elaborar Projetos de Pesquisa, 6ª edição*. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2017. 9788597012934. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597012934/>. Acesso em: 23 out. 2021.

HELLER, L; CASTRO, J. E. (org.) **Política pública e gestão de serviço de saneamento**. Ed. ampl. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

LEONETI, A. B.; PRADO, E. L.; OLIVEIRA, S. V. W. B. Saneamento básico no Brasil: considerações sobre investimentos e sustentabilidade para o século XXI. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 2, p. 331-348, 2011.

LIMA, M. Introdução aos métodos quantitativos em Ciências Sociais. **ABDAL, A.; OLIVEIRA, M. C. V.; GHEZZI, D. R. Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais: Bloco Quantitativo. São Paulo, SESC/CEBRAP**, p. 10-31, 2016.

LISBOA, S. S.; HELLER, L.; SILVEIRA, R. B. Desafios do planejamento municipal de saneamento básico em municípios de pequeno porte: a percepção dos gestores. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, v. 18, p. 341-348, 2013.

LOBO, R. L. N. **O SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL**. 2016. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro.

MARICATO, E. Para entender a crise urbana. **CaderNAU**, v. 8, n. 1, p. 11-22, 2015.

MIRANDA, G. C. A. **Saneamento básico na cidade do Recife: entre a idealidade do planejamento e realidade da execução**. 2014. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco.

MORAES, L. R. S. 1.1 Política e Plano Municipal de Saneamento Básico: aportes conceituais e metodológicos. **Lei Nacional de Saneamento Básico**, p. 33, 2009.

OLIVEN, R. G. **Urbanização e mudança social no Brasil**. 2010.

REZENDE, S. C.; HELLER, L. **Saneamento no Brasil: políticas e interfaces**. 2. ed. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. Edusp, 2013.

TUROLLA, F. A. **Provisão e operação de infraestrutura no Brasil: o setor de saneamento**. Dissertação (Mestrado em Economia de Empresas) — Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1999.

TUROLLA, F. A. **Política de saneamento básico: avanços recentes e opções futuras de políticas públicas**. 2002.

VERGARA, S. C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**, 16ª edição. São Paulo: Grupo GEN, 2016. 9788597007480. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597007480/>. Acesso em: 15 nov. 2021.