

# POLÍTICA PÚBLICA DE SANEAMENTO BÁSICO:

Uma análise do orçamento do  
Governo Federal de 2015 a 2019.

**Rodolfo de Araújo Lima**

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Margarete do Socorro Mendonça Gomes

Coletânea de Pós-Graduação, v.5, n.1  
**Políticas Públicas**



**Instituto Serzedello Corrêa**  
Escola Superior do Tribunal de Contas da União

**DIRETOR GERAL**

Fábio Henrique Granja e Barros

**DIRETORA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS,  
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA**

Flávia Lacerda Franco Melo Oliveira

**CHEFE DO DEPARTAMENTO DE  
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA**

Clémens Soares dos Santos

**CONSELHO ACADÊMICO**

Maria Camila de Ávila Dourado  
Tiago Alves de Gouveia Lins Dutra  
Marcelo da Silva Sousa  
Rafael Silveira e Silva  
Pedro Paulo de Moraes

**COORDENADOR ACADÊMICO**

Tiago Alves de Gouveia Lins Dutra

**COORDENADOR EXECUTIVO**

Georges Marcel de Azeredo Silva

**PROJETO GRÁFICO E CAPA**

Núcleo de Comunicação - NCOM/ISC

# **POLÍTICA PÚBLICA DE SANEAMENTO BÁSICO:**

## Uma análise do orçamento do Governo Federal de 2015 a 2019.

**Rodolfo de Araújo Lima**

Monografia de conclusão de curso submetida ao Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União como requisito para a obtenção do grau de especialista em avaliação de políticas públicas.

**Orientador (a):**

Prof.<sup>a</sup> Dra. Margarete do Socorro  
Mendonça Gomes

**Banca examinadora:**

Prof. José Elias Gabriel Neto, Mestre.  
Coorientador

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

LIMA ARAÚJO, Rodolfo. Política pública de saneamento básico: Uma análise do orçamento do Governo Federal de 2015 a 2019. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Avaliação de Políticas Públicas) – Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa, Brasília DF. 39 fls.

## CESSÃO DE DIREITOS

NOME DO (A) AUTOR (A): Rodolfo de Araújo Lima

TÍTULO: Política pública de saneamento básico: Uma análise do orçamento do Governo Federal de 2015 a 2019.

GRAU/ANO: Especialista/2020

É concedido ao Instituto Serzedello Corrêa (ISC) permissão para reproduzir cópias deste Trabalho de Conclusão de Curso e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. Do mesmo modo, o ISC tem permissão para divulgar este documento em biblioteca virtual, em formato que permita o acesso via redes de comunicação e a reprodução de cópias, desde que protegida a integridade do conteúdo dessas cópias e proibido o acesso a partes isoladas desse conteúdo. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte deste documento pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

---

Rodolfo de Araújo Lima  
rodolfoaraujo29@gmail.com

Lima, Rodolfo de Araújo.

Política pública de saneamento básico: uma análise do orçamento do governo federal de 2015 a 2019 / Rodolfo de Araújo Lima. – Brasília : Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa, 2020.  
38 p. -- (Coletânea de Pós-Graduação, v. 5, n. 1. Políticas Públicas)

Orientador: Prof.<sup>a</sup> Dra. Margarete do Socorro Mendonça Gomes.  
Monografia (Especialização em Avaliação de Políticas Públicas) – Instituto Serzedello Corrêa, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Instituto Legislativo Brasileiro, 2020.

1. Saneamento básico. 2. Orçamento público - Brasil - (2015-2019). I.  
Título. II. Série

# **POLÍTICA PÚBLICA DE SANEAMENTO BÁSICO:**

## **Uma análise do orçamento do Governo Federal de 2015 a 2019.**

**Rodolfo de Araújo Lima**

Trabalho de conclusão do curso de Pós-Graduação *lato sensu* em Avaliação em Política Pública realizado pela Escola Superior do Tribunal de Contas da União como requisito para a obtenção do título de especialista.

Brasília, 26 de agosto de 2020.

**Banca Examinadora:**

---

Prof.<sup>a</sup> Margarete do Socorro Mendonça Gomes, Dra.  
Orientadora

Superintendência de Vigilância em Saúde do estado do Amapá

---

Prof. José Elias Gabriel Neto, Mestre.  
Coorientador

Faculdade Iscon – Instituto Superior Conamad

À minha querida família  
Aos meus pais, que sempre foram  
grandes incentivadores

## Agradecimentos

O desenvolvimento deste trabalho de conclusão de curso contou com a ajuda de diversas, dentre as quais agradeço:

Aos professores do curso Especialização em Avaliação de Políticas Públicas que através dos seus ensinamentos permitiram que eu pudesse hoje estar concluindo este trabalho.

A minha chefe e amiga deputada federal professora Marcivania, educadora de formação, que sempre acreditou em mim e me incentivou a estudar, pois acredita que a educação tem o poder de transformar a vida de uma pessoa.

A minha amiga Ariskelma Carvalho, que esteve ao meu lado durante todo o curso, me ajudando durante essa jornada. Uma pessoa alegre, humorada, com a qual eu divido as boas coisas da minha vida.

A minha amiga Nilcicley Ramos Flexa, que sempre esteve ao meu lado, incentivando e ajudando ao longo dessa jornada. Uma pessoa ímpar, com a qual eu divido os melhores momentos da minha vida academia e pessoal.

A minha amiga e orientadora, Dra. Margarete do Socorro Mendonça Gomes e ao meu amigo e Coorientador, Me. José Elias Gabriel Neto, ambos que de forma *pro bono* aceitaram o desafio e me acompanharam pontualmente, dando todo o auxílio necessário para a elaboração do projeto para a obtenção de título de especialista.

A todos que participaram das pesquisas, pela colaboração, disposição no processo de obtenção de dados.

À minha família, que me incentivou a cada momento e não permitiram que eu desistisse.

Ao Gabriel Siqueira Ortiz Dias, meu companheiro, que esteve ao meu lado nesse processo de construção.

Aos meus amigos, pela compreensão das ausências e pelo afastamento temporário.

## Resumo

Essa pesquisa apresenta como tema central o estudo da política pública de saneamento básico, tendo como objetivo geral analisar o orçamento do Governo Federal de 2015 a 2019 destinado ao saneamento básico no Brasil, a partir de informações prestadas pela Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. Quanto à metodologia, trata-se de uma pesquisa em termos acadêmicos do tipo descritiva-analítica qualitativa. Os procedimentos de coleta de dados para o projeto foram os seguintes: pesquisa bibliográfica e pesquisa documental. No referencial teórico foram abordados os seguintes temas: Saneamento básico, conceituações fundamentais; Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o saneamento básico; O papel do Congresso Nacional como fomentador da política pública de saneamento básico; e A política pública do Governo Federal na execução do orçamento referente ao saneamento básico. A análise de dados foi realizada por meio da análise de material, nos quais está evidente a desaceleração ao longo desses 5 (cinco) anos no que se refere a aplicação de recursos público para implementar e fomentar o saneamento básico no Brasil.

**Palavras-chave:** Saneamento Básico; Orçamento; Governo Federal.



## Abstract

This research focus on the Brazilian basic sanitation public policy, aiming at analyzing the Federal Government budget for basic sanitation in Brazil from 2015 to 2019. The methodology adopted is the qualitative descriptive-analytical type, based on a bibliographic and documentary research, with data provided by the Budget Consultancy of the Chamber of Deputies. As for the theoretical framework, the following themes were addressed: basic sanitation an its fundamental concepts; the funding role of the Length of Service Guarantee Fund (FGTS); the National Congress as the promoter of public basic sanitation policy; and the Federal Government implementing the basic sanitation budget. As result, data analysis shows a remarkable slowdown in the application of public resources to implement and promote basic sanitation in Brazil over these 5 (five) years.

**Keywords:** Budget; Basic Sanitation; Federal Government

## Lista de tabelas

6.1 Saneamento básico, conceituações fundamentais. ....	18
6.2 Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o saneamento básico .....	19
6.3 O papel do Congresso Nacional como fomentador da política de saneamento básico .....	23
6.4 A política pública do Governo Federal na execução do orçamento referente ao saneamento básico.....	26

## **Lista de abreviaturas e siglas**

CF	Constituição Federal
CMO	Comissão Mista de Orçamento
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
OGU	Orçamento Geral da União
OMS	Organização Mundial da Saúde
PPA	Plano Plurianual
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PLANSAB	Plano Nacional de Saneamento Básico
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

# Sumário

<b>1. <u>Introdução</u></b> .....	13
<b>2. <u>Problema e justificativa</u></b> .....	15
<b>3. <u>Objetivos</u></b> .....	16
3.1. <u>Objetivo geral</u> .....	16
3.2. <u>Objetivos específicos</u> .....	16
<b>4. <u>Metodologia</u></b> .....	17
<b>5. <u>Fundamentação teórica</u></b> .....	18
<b>6. <u>Desenvolvimento</u></b> .....	18
6.1 <u>Saneamento básico, conceituações fundamentais.</u> ....	18
6.2 <u>Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o saneamento básico</u> .....	19
6.3 <u>O papel do Congresso Nacional como fomentador da política de saneamento básico</u> .....	23
6.4 <u>A política pública do Governo Federal na execução do orçamento referente ao saneamento básico</u> .....	26
<b>7. <u>Considerações finais</u></b> .....	34
<b>8. <u>Referências bibliográficas</u></b> .....	36

## 1.Introdução

No Brasil, os aspectos administrativos e normativos dos serviços públicos de saneamento sofreram as influências centralizadoras típicas do estado unitário em boa parte do período colonial e no período imperial, e vem convivendo com modelos híbridos desde a proclamação da República Federativa (1891) até os dias atuais, em que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios interagem cooperativa ou concorrentemente de diversas formas. Vale dizer, a gestão econômico-financeira dos serviços públicos de saneamento está diretamente associada ao modelo de gestão institucional e às normas de regulação de sua organização e prestação, os quais, por sua vez, decorrem da forma de organização política do estado – unitário ou federal – e das disposições constitucionais que o regem. (BRASIL, 2014).

Nesse panorama, a despeito de outros normativos, tem-se que a Lei nº 11.445/2007 (marco regulatório do saneamento básico), a Lei nº 11.107/2005 (Lei de Consórcios Públicos) e a Lei nº 12.305/2010 (manejo dos resíduos sólidos), sinalizam horizontes de novos avanços para os serviços de saneamento básico no país (BRASIL, 2014).

Convém assinalar que com a atual Carta Magna, o Brasil fez uma opção pelo Estado de Bem-Estar Social. Tal premissa se depreende do seu preâmbulo, quando assegura “[...] o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos ” (CF).

Para consecução dessa finalidade, a atual ordem político-constitucional contemplou de maneira expressa os municípios no pacto federativo (art. 1º, caput, da Constituição Federal) e lhes foi assegurado as competências de autogoverno, autorganização e autoadministração, bem como a autonomia tributária (art.29 usque 31, da CF).

Vale dizer: os Municípios passaram a ser titulares de competências para organizarem e prestarem, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local e de caráter essencial (Art.30, inciso V, da CF).

Sobre a temática do saneamento básico, que diz com o desenvolvimento dito no preâmbulo constitucional, a atual Constituição Federal trouxe essa política pública em diversos outros artigos, a saber: i) Inciso XX do artigo 21, afirmando a competência da

União para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; ii) Inciso IX do artigo 23, que trata da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, cabendo aos entes da Federação promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; e iii) artigo 200, inciso IV.

A partir de então, observa-se e que o Poder municipal possui a titularidade dos serviços de saneamento básico, por se tratar de “serviço de interesse local”.

Essa breve digressão em tudo se aplica, guardadas as devidas regulamentações, aos demais entes da Federação, porém o objetivo do presente estudo é sobre a política pública do saneamento básico patrocinada pela União.

Nesse panorama, a atuação do Governo Federal no setor de saneamento básico é caracterizada por uma multiplicidade de agentes intervenientes e uma complexa estrutura institucional que demanda, além de um significativo aporte de recursos financeiros, iniciativas que promovam o planejamento setorial, a coordenação entre os órgãos, a articulação das ações e a identificação das competências institucionais, a fim de evitar a superposição das atividades (BRASIL, 2008).

Esclarecendo aqui que são contabilizados como gastos pelo Governo Federal em saneamento básico, aqueles realizados a título de promover o abastecimento público de água, o esgotamento sanitário, a drenagem urbana, a coleta e destinação final dos resíduos sólidos urbanos, incluindo o saneamento integrado em assentamentos precários e as despesas com a elaboração de estudos e projetos de engenharia, capacitação de recursos humanos e desenvolvimento institucional e operacional dos prestadores de serviços, conforme se observa das tabelas colacionadas ao longo desse estudo.

Os investimentos no setor de saneamento básico são constituídos por recursos não onerosos e onerosos. Os recursos de fontes não onerosas são oriundos da Lei Orçamentária Anual (LOA) – também conhecido como Orçamento Geral da União (OGU), e não preveem retorno financeiro direto dos investimentos, pois os agentes beneficiados não precisam ressarcir os cofres da União. Já os recursos onerosos são provenientes de operações de crédito e têm como fontes de custeio o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Trata-se de empréstimos de longo prazo concedidos a taxas de juros reduzidas para investimentos em ações de saneamento básico (BRASIL, 2008).

No processo orçamentário brasileiro a nível federal, o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), encaminhado pelo Poder Executivo para apreciação pelo Poder Legislativo, é o instrumento legal pelo qual se estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro seguinte.

Durante a apreciação pelo Congresso Nacional, os congressistas podem modificá-lo por meio das emendas, sendo que o texto é votado e aprovado pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Concluída a análise, o projeto retorna para o Poder Executivo para a sanção presidencial e promulgação, pondo fim ao processo legislativo.

Nesse contexto, o presente trabalho acadêmico busca desenvolver uma abordagem exploratória e documental sobre a alocação dos investimentos e o gasto público do Governo Federal no setor de saneamento básico no período compreendido entre 2015 a 2019.

## **2. Problema e justificativa**

Problema e justificativa: Ter saneamento básico é um fator essencial para um País poder ser considerado desenvolvido. Os serviços de água tratada, coleta e tratamento dos esgotos levam à melhoria da qualidade de vidas das pessoas, especialmente na saúde das crianças com redução da mortalidade infantil, melhorias na educação, também reflete na expansão do turismo, na valorização dos imóveis, na renda do trabalhador, na despoluição dos rios e preservação dos recursos hídricos, entre outros aspectos.

No Brasil, o saneamento básico ainda é um problema social de grandes proporções que não fora solucionado pelo Poder Público ao longo dos anos, cujas consequências são reais e estão presentes na vida da maioria da população brasileira.

Desta feita, a pesquisa buscará estudar o orçamento da União para identificar quanto o Estado brasileiro investe na política pública de saneamento básico para a partir de então, fazer uma reflexão melhor da distribuição desses recursos e investimentos na área.

Hipótese: A diminuição na alocação dos recursos públicos para a política de saneamento básico na previsão orçamentária afeta a implementação e afasta o Brasil

cada vez mais da universalização dos serviços, o que acaba por impactar o desenvolvimento socioeconômico do nosso País.

### **3. Objetivos**

A pesquisa visa estudar o orçamento da União no período de 2015 a 2019 para identificar quanto o Estado brasileiro investe na política pública de saneamento básico para a partir de então, realizar uma reflexão crítica da distribuição desses recursos e investimentos na área.

#### **3.1 Objetivo geral**

Analisar o orçamento do Governo Federal destinado ao saneamento básico no Brasil no período de 2015 a 2019, a partir de informações solicitadas à Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados.

#### **3.2 Objetivos específicos**

- Realizar um estudo sobre o Orçamento Público da União para a política pública de saneamento básico entre os anos de 2015 a 2019, o que possibilitará uma reflexão sobre a distribuição de recursos e investimentos na área;
- Realizar um estudo sobre o uso a alocação de recursos do Fundo Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) para o saneamento básico referente aos anos de 2015 a 2019;
- Constatar se houve aumento ou não de emendas parlamentares destinadas à política de saneamento básico no período de 2015 a 2019;
- Discorrer como as despesas relativas ao saneamento básico foram executadas pelo Governo Federal, nomeadamente o Ministério da Saúde e pelo Ministério do Desenvolvimento Regional;



## 4. Metodologia

Com base em Gil (2002), a pesquisa em termos acadêmicos será do tipo descritiva-analítica qualitativa. Busca-se analisar aspectos relativos à política pública de saneamento básico, considerando o orçamento do governo federal de 2015 a 2019.

Os procedimentos de coleta de dados para o projeto acadêmico serão os seguintes: **pesquisa bibliográfica e pesquisa documental**

A pesquisa bibliográfica buscará inserir uma fundamentação teórica sobre conceitos basilares e autores principais a respeito de: Saneamento básico; Saneamento básico e saúde pública no Brasil; A política pública de saneamento básico no Brasil e Orçamento Público Federal aplicado ao saneamento básico.

## 5. Fundamentação teórica

A fundamentação teórica consiste em embasar por meio das ideias de outros autores aspectos teóricos de sua pesquisa<sup>i</sup>. De acordo com Mello (2006, p. 86), “a fundamentação teórica apresentada deve servir de base para a análise e interpretação dos dados coletados na fase de elaboração do relatório final. Dessa forma, os dados apresentados devem ser interpretados à luz das teorias existentes”.

## 6. Desenvolvimento

Para desenvolver a exposição da “Política pública de saneamento básico: uma análise do orçamento do governo federal de 2015 a 2019” serão apresentados a fundamentação teórica basilar em seus fundamentos principais, a metodologia aplicada, os resultados de análises obtidos e a discussão do tema.

### 6.1 Saneamento básico, conceituações fundamentais

Saneamento é o conjunto de medidas que visa preservar ou modificar as condições do meio ambiente com a finalidade de prevenir doenças e promover a saúde, melhorar a qualidade de vida da população, a produtividade do indivíduo e facilitar a atividade econômica (INSTITUTO TRATA BRASIL, 2016).

Atualmente no Brasil, o saneamento básico é um direito assegurado pela Constituição Federal e é definido pela Lei nº. 11.445/2007 como o conjunto dos serviços, infraestrutura e Instalações operacionais de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, drenagem urbana, manejos de resíduos sólidos e de águas pluviais (INSTITUTO TRATA BRASIL, 2016).

Modernamente, a oferta de saneamento se associa aos sistemas constituídos por uma infraestrutura física (obras e equipamentos) e estrutura educacional, legal e institucional que abrange os serviços de: abastecimento de água às populações,

com qualidade compatível com a proteção de sua saúde e em quantidade suficiente para a garantia de condições básicas de conforto; coleta, tratamento e disposição ambientalmente adequada e sanitariamente segura dos esgotos sanitários, nestes incluídos os rejeitos provenientes das atividades doméstica, comercial e de serviços, industrial e pública; Coleta, tratamento e disposição ambientalmente adequada e sanitariamente segura dos resíduos sólidos rejeitados pelas mesmas atividades; Coleta de águas pluviais e controle de empoçamentos e inundações (BOVOLATO, 2015).

## **6.2 Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o saneamento básico**

Antes de analisar as questões relativas ao tópico em análise, cumpre tecer um breve esboço histórico sobre o saneamento básico no mundo.

A história nos recorda que houve um grande retrocesso no conhecimento construído na Idade Média, o que gerou epidemias e insalubridade ambiental (MENEZES, 1984). Com o término do tempo medieval nasce o chamado Mercantilismo (1500-1750), que representou a aurora de um novo momento na História da Humanidade, o período moderno, quando se registram os primórdios da ciência.

É nesse ambiente que são consolidados os governos centrais e o Estado nacional. Como lembra Rosen (1994) “Esses governos, algumas vezes, assumiam as ações de saúde pública, mas, no geral, cabia à comunidade local cuidar dos problemas de saúde.”

Ao longo dos séculos, o saneamento foi tratado segundo diferentes abordagens. No final da Idade Média, já não existia uma relação, mesmo que intuitiva, entre saneamento do meio e processo de doença concepção que se manteve no século XVII, com a Teoria dos Miasmas. No século XVIII, a causa das enfermidades era entendida pelas condições de vida e trabalho das populações e, com o advento da microbiologia, a concepção “ambiental” foi substituída pela “biológica”, subestimando-se a importância do ambiente físico e social (LIMA, 2001).

Nesse panorama, o cenário brasileiro não foi diferente ao longo dos séculos, assinalando que se trata de uma política por vezes incipiente, a despeito de leis e programas governamentais que visavam o adensamento e expansão do saneamento básico para toda extensão territorial.

A propósito, em termos de Priorização, no ano de 2013 foi criado o “Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), mais saúde, qualidade de vida e cidadania”, que consiste no planejamento integrado do saneamento básico, incluindo os quatro componentes: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem das águas pluviais urbanas, e possui o cumprimento de metas no horizonte de 20 (vinte) anos, qual seja o período de 2014 a 2033.

Quando idealizado, o Plansab pretendia o alcance de 99% de domicílios abastecidos por rede de distribuição ou por poço ou nascente, com canalização interna, sendo 100% na área urbana, de 92% de domicílios servidos por rede coletora ou fossa séptica, sendo 93% na área urbana, de 100% da coleta direta de resíduos sólidos dos domicílios urbanos, e de 100% de domicílios com renda de até três salários mínimos mensais que possuem unidades hidrossanitárias.

Para alcançar estas metas, foram estimadas as necessidades de investimentos, totalizando R\$ 508,4 bilhões em 20 anos. Os recursos, segundo previsão do Plano, deveriam ter como fontes: (i) os Agentes Federais – 59% (aproximadamente R\$ 300 bilhões); e (ii) os Outros Agentes, nos quais se encontram os governos estaduais e municipais, os prestadores de serviços públicos e privados, os organismos internacionais, dentre outros – 41% (aproximadamente R\$ 208 bilhões).

Some-se a isso, a Constituição Federal define como instrumento de planejamento o Plano Plurianual (PPA), tendo como um dos seus intentos o de estabelecer de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como as relativas aos programas de duração continuada. Assim, o PPA, que serve como base para elaboração dos orçamentos anuais, deve estar alinhado com as metas do Plansab.

Nesse jaez, os investimentos no setor de saneamento básico são constituídos por recursos não onerosos e onerosos. Os recursos de fontes não onerosas são oriundos da Lei Orçamentária Anual – também conhecido como Orçamento Geral da União (OGU), e não preveem retorno financeiro direto dos investimentos, pois os agentes beneficiados não precisam ressarcir os cofres da União.

Lado outro, os recursos onerosos são provenientes de operações de crédito e têm como fontes de custeio o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Trata-se de empréstimos de longo prazo concedidos a taxas de juros reduzidas para investimentos em ações de saneamento básico (BRASIL, 2008).

A alocação de recursos do FGTS para saneamento, funciona por meio de “concessão de financiamento aos mutuários do setor público e privado, de empreendimentos de abastecimento de água, esgotamento sanitário, saneamento integrado, desenvolvimento institucional, manejo de águas pluviais, manejo de resíduos sólidos, redução e controle de perdas, preservação e recuperação de mananciais, estudos e projetos, plano de saneamento básico e tratamento industrial de água e efluentes líquidos e reuso de água<sup>1</sup>”.

Em consulta realizada ao sítio eletrônico da Caixa Econômica Federal<sup>2</sup>, verificou-se a seguinte aplicação de recursos do Fundo no período entre 2015 a 2020, na área de Saneamento Básico:

Posição da Base: 10/07/2020

**Observação:** Os dados referentes a População Beneficiada e Empregos Gerados são estimados a partir de fórmulas fornecidas pelo Gestor das Aplicações.

Ano de Contratação	Quantidade de Contratos	Valor de Empréstimo (R\$)	Número de Unidades	Empregos Gerados	População Beneficiada
2015	17	2.362.948.080,26	3	136.578	3.147.449
2016	3	173.486.725,67	0	8.480	224.686
2017	125	3.489.399.368,99	0	76.772	4.131.445
2018	90	2.271.955.190,40	6	49.980	2.689.994
2019	63	2.005.698.810,04	25	44.129	2.374.748
2020	43	821.495.905,82	2	18.072	972.651
<b>TOTAL</b>	<b>341</b>	<b>11.124.984.081,18</b>	<b>36</b>	<b>334.011</b>	<b>13.540.973</b>

Trata-se de empréstimos de longo prazo concedidos a taxas de juros reduzidas para investimentos em ações de saneamento básico (BRASIL, 2008).

Quanto à aplicação de recursos do orçamento da União, adotou-se, como pressuposto para apresentação dos dados deste documento, que os gastos com saneamento constam do programa orçamentário “Saneamento Básico”.

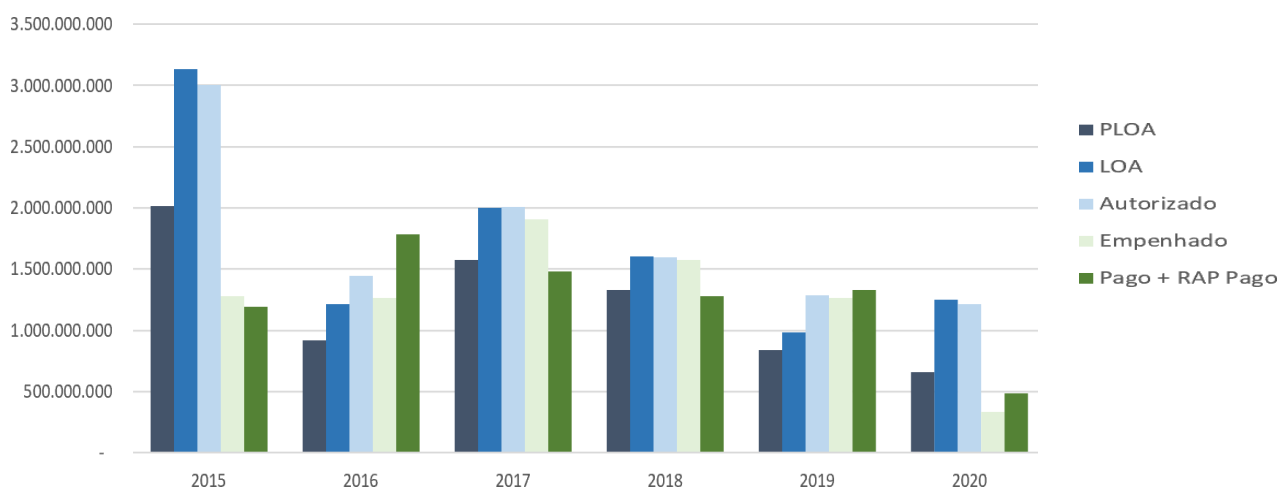
<sup>1</sup> <http://www.fgts.gov.br/Pages/fgts-social/saneamento.aspx>

<sup>2</sup> <https://canalfgts.caixa.gov.br/sicnl/#/contratacoespub>

O gráfico e a tabela seguintes demonstram a evolução das despesas da União com saneamento básico no período entre 2015 a 2019.

Ano	PLOA	LOA	Autorizado	Empenhado	Pago (inclusive restos a pagar)
2015	2.016.601.378	3.134.718.861	3.004.894.811	1.280.325.157	1.193.276.733
2016	914.940.354	1.210.242.031	1.447.565.383	1.266.786.774	1.781.202.988
2017	1.576.082.176	2.003.651.191	2.006.216.623	1.907.514.273	1.479.606.247
2018	1.328.608.003	1.601.202.681	1.595.289.658	1.572.452.247	1.277.264.097
2019	835.562.185	981.066.103	1.283.531.936	1.263.551.233	1.331.155.594
2020	661.031.480	1.252.415.133	1.211.977.080	332.403.070	485.785.072
<b>Total</b>	<b>7.332.825.576</b>	<b>10.183.296.000</b>	<b>10.549.475.491</b>	<b>7.623.032.753</b>	<b>7.548.290.731</b>

Despesas do orçamento da União com saneamento básico



Na tabela estão detalhados os valores dos recursos federais livres e emendados nas LOA's de cada ano para os investimentos federais em saneamento básico de 2015 a 2020.

Dos montantes totais comprometidos e desembolsados para o saneamento básico, disponível na tabela acima, demonstra uma crescente diminuição de

investimentos nessa política pública, paralisando os avanços do Governo Federal no que concerne a universalização do saneamento.

Em síntese, observa-se de com uma clareza solar que o investimento no ano de 2015 representaram avanços maiores quando comparados aos mesmos investimentos na política pública do saneamento básico nos anos objetos desse trabalho.

Veja-se que os valores de 2015 equivalem à somatória dos montantes constante no biênio 2018-2019. Essa variável, talvez de modo despretenso, pode ser creditada a crise fiscal, na qual a arrecadação sofreu uma queda, ou mesmo a mudança de orientação do Governo Federal, considerando a adoção de uma agenda neoliberal após *pós impeachment*.

Ademais, foi aprovada a PEC nº 95, que trouxe o Teto dos **Gastos Públicos**, para instituir o Novo Regime Fiscal, causando uma redução da atuação do Poder Público e ao mesmo tempo cortando investimentos tão necessários.

Dentre os financiamentos e investimentos, percebe-se que o FGTS possui relevante contribuição, tornando-se uma importante fonte de recursos comprometidos no período compreendido em 2015 a 2019, para alavancar a implementação dos serviços de saneamento básico planejados pelo Governo Federal.

### **6.3 O papel do Congresso Nacional como fomentador da política de saneamento básico**

As Ações voltadas para o saneamento básico vêm passando por avanços ao longo dos tempos desde os primórdios da humanidade. E nada mais natural que dentro desse processo de descobertas que impactaria não somente as cidades, mas também a vida, a condição e o nível de saúde dessa população, ocorrerem vários recuos levados por incertezas sobre o real caráter da política de saneamento básico uma vez que já fora colocada em distintos segmentos.

Como dito anteriormente, o PLOA, encaminhado pelo Poder Executivo para apreciação pelo Poder Legislativo, é o instrumento legal que estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro. A Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) apreciam, deliberam e depois a matéria vai ao Plenário da Câmara dos Deputados para ser votada em Sessão Conjunta do Congresso Nacional, retornando para o Poder Executivo para ir a sanção presidencial ou veto, a fim de o

processo legislativo. Assim, promulga-se a LOA que passará a disciplinar os dispêndios do Governo Federal.

Não é por menos que a CMO é uma das comissões mais importantes do Congresso Nacional, pois são muitas as atribuições do colegiado expressa no art. 166, § 1º, da Constituição Federal de 1988, que assim dispõe:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 1º - Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

O processo de apreciação dos projetos de lei relativos ao ciclo orçamentário, constituído pelo Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), difere do processo legislativo de apreciação das demais leis. O processo legislativo orçamentário é ressalvado expressamente no texto constitucional, *in verbis*:

Art. 166 ( omissis)

§ 7º - Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.

Os recursos contidos na LOA para investimentos podem ser livres ou provenientes de emendas parlamentares. Os recursos livres são utilizados para implementar as políticas públicas e estão sob a governabilidade dos órgãos setoriais. As emendas parlamentares possuem vinculação específica e beneficiários determinado pelos autores das emendas (deputados e senadores), injetando diretamente recursos públicos para alavancar ações em suas bases eleitorais e/ou fora delas, e cabe a União a obrigatoriedade de custeá-las em virtude da aprovação da emenda constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, (Orçamento Impositivo).



Observando a crescente redução de recursos disponíveis para alocação em despesas discricionárias em face do crescimento das despesas obrigatórias, as emendas mostram-se fundamentais para a continuidade dos investimentos em saneamento básico, daí reside a importância dos legisladores nessa política pública.

Importante observar na tabela abaixo o significativo incremento de recursos que tem ocorrido no âmbito do Congresso Nacional, durante a tramitação do projeto de lei orçamentária da União, por meio das emendas individuais e coletivas, conforme se verifica a partir dos dados apresentados na tabela a seguir:

R\$

Ano	PLOA	LOA	Acréscimo pelo Congresso Nacional
2015	2.016.601.378	3.134.718.861	1.118.117.483
2016	914.940.354	1.210.242.031	295.301.677
2017	1.576.082.176	2.003.651.191	427.569.015
2018	1.328.608.003	1.601.202.681	272.594.678
2019	835.562.185	981.066.103	145.503.918
2020	661.031.480	1.252.415.133	591.383.653
<b>Total</b>	<b>7.332.825.576</b>	<b>10.183.296.000</b>	<b>2.850.470.424</b>

Na tabela, pode-se observar a evolução da programação dos recursos orçamentários e o total de recursos emendados na LOA, para investimentos federais em saneamento básico de 2015 a 2020. Destaca-se a relevância da participação do Poder Legislativo na alocação dos recursos para o setor de saneamento básico.

Na Lei Orçamentária Anual de 2015 foram destinados R\$ 3,1 bilhão para a iniciativa de saneamento básico. Desse total, R\$ 1.118.117.483,00 compreendem acréscimo feito pelo Congresso Nacional, o que segue nos anos seguintes com oscilação de valores que não superam o valor do ano de 2015.

#### 6.4 A política pública do Governo Federal na execução do orçamento referente ao saneamento básico

No Brasil, somente com a Constituição de 1988, é que o saneamento é inserido dentro da Carta Magna, trazendo expressamente não somente os preceitos constitucionais, bem como as responsabilidades acerca dessa política pública dentro do Inciso IV, do art. 200 da CF/88, deixando claro o campo em que o saneamento está inserido. Não podemos esquecer que a saúde como política pública é preceito constitucional, assim como a educação, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, como a seguir:

Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: Inciso IV - participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico. (BRASIL - CF/88, pg. 83)

Apesar do avanço constitucional, essa definição teve pouca influência nas relações entre os setores e no próprio setor saneamento que, naquele momento, passava por uma paralisia política e financeira, que veio se agravar na década de 90.

Costa e Fizon (1989) observaram esse fato, ao afirmarem que “passou sem nenhum registro a decisão da Constituinte que inclui, no Capítulo da Ordem Social, a competência do Sistema Único de Saúde o setor saneamento” (COSTA; FISZON, 1989, p.3).

Naquele momento, e até hoje, o saneamento era visto como uma medida de infraestrutura das cidades, como um investimento necessário à reprodução do capital, como um serviço que deveria ser submetido à lógica empresarial, sendo a auto sustentação um pressuposto fundamental (BORJA, 2004).

As palavras de Costa e Fizon (1989) deixam clara a polarização, existente desde o período final da década de 80 em torno da natureza das ações de saneamento.

Essa limitação ao acesso através das leis de mercado indica outro aspecto restritivo da política pública para o setor: o saneamento foi encarado como um investimento financeiro que devia ser remunerado a preços de mercado. Obviamente que essa não deveria ser a lógica para o setor, caso ele possa ser pensado não só como mais um investimento em infraestrutura rentável à reprodução do capital, mas como um item da política social (COSTA; FISZON, 1989, p.3).

Somente na década de 90 e levada pelos movimentos emancipatórios da década de 80, partindo das experiências de iniciativa de governos estaduais, municipais, das

reivindicações e reflexões dos movimentos sociais é que o saneamento básico ganha musculatura e amadurece, levando a concepção do novo marco legal de saneamento.

Somente em 2007 entrou em vigor a Lei nº 11.445, aprovada pelo Congresso Nacional após mais de uma década de discussões, a qual estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a Política Federal de Saneamento Básico. O inciso I, do artigo 3º, a Lei considera o saneamento básico como o “conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais”, sendo composto de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de águas pluviais e de resíduos sólidos:

- a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;
- b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;
- c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;
- d) drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, retenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas;

A definição de saneamento segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS) refere-se ao controle de todos os fatores do meio físico do homem, que exercem ou podem exercer efeito deletério sobre seu bem-estar físico, mental e social. Portanto, é evidente que pela sua própria definição o saneamento é indissociável do conceito de saúde.

Diversas doenças infecciosas e parasitárias têm no meio ambiente uma fase de seu ciclo de transmissão, como por exemplo, uma doença de veiculação hídrica, com transmissão oral-fecal. A implantação de um sistema de saneamento, neste caso, significaria interferir no meio ambiente, de maneira a interromper o ciclo de transmissão da doença (BOVOLATO, 2015).

A Organização Mundial da Saúde (OMS) define Saúde como o estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não apenas a ausência de doença. Essas e outras definições formuladas para conceituar deixam claro que saneamento constitui

um combo de ações sobre o meio ambiente físico e de controle ambiental, objetivando a proteção da Saúde humana.

Dados do Instituto Trata Brasil, 2019, apresentados à Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI) do Senado Federal possibilitou uma visualização do quadro sanitário do país, evidenciando as condições da cobertura do saneamento, alcançando atualmente 52% da população urbana.

Embora avanços tenham acontecido nos últimos anos, existe uma enorme desigualdade na oferta destes serviços no Brasil, se, por exemplo, compararmos as regiões norte e sudeste. Na região norte, apenas 10,49% da população tem acesso a serviços adequados de saneamento, enquanto na região sudeste esse percentual chega a apenas 79,21% da população, (INSTITUTO TRATA BRASIL, 2020).

No Brasil, as companhias estaduais de saneamento são responsáveis por 70% da população abastecida. Os demais são atendidos por sistemas operados pelas próprias prefeituras municipais ou mediante convênios com o governo federal.

Tendo em vista a redução de recursos disponíveis para alocação em despesas discricionárias em face do crescimento das despesas obrigatórias, as emendas mostram-se fundamentais para a continuidade dos investimentos em saneamento básico.

Nesse ponto, vale demonstrar as despesas relativas ao programa saneamento básico executadas, atualmente, tanto pelo Ministério da Saúde e pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, fruto da fusão, em 2019, das pastas anteriores da Integração Nacional e das Cidades.

A tabela a seguir demonstra a execução orçamentária por órgão:

### Dados de execução do orçamento da União por órgão no programa Saneamento Básico

R\$ 1,00

Ano/Órgão Executor (*)	Aprovado na Lei Orçamentária	Autorizado (inclui modificações no orçamento)	Empenhado	Pago (inclusive Restos a Pagar)
<b>2015</b>	<b>3.134.718.861</b>	<b>3.004.894.811</b>	<b>1.280.325.157</b>	<b>290.282.714</b>
Min. Saúde	1.224.466.628	1.223.579.338	532.070.894	134.398.637
Min. Integração Nacional	143.685.000	117.585.000	50.636.413	7.874.886

Min. Cidades	1.766.567.233	1.663.730.473	697.617.851	148.009.191
<b>2016</b>	<b>1.210.242.031</b>	<b>1.447.565.383</b>	<b>1.266.786.774</b>	<b>591.302.081</b>
Min. Saúde	695.768.743	950.835.170	829.155.164	292.323.040
Min. Integração Nacional	53.156.863	59.118.364	58.693.892	9.040.907
Min. Cidades	461.316.425	437.611.849	378.937.719	289.938.133
<b>2017</b>	<b>2.003.651.191</b>	<b>2.006.216.623</b>	<b>1.907.514.273</b>	<b>878.631.318</b>
Min. Saúde	1.049.123.550	1.263.241.892	1.212.330.015	317.997.574
Min. Integração Nacional	58.700.648	53.667.011	53.345.570	5.945.237
Min. Cidades	895.826.993	689.307.720	641.838.688	554.688.507
<b>2018</b>	<b>1.601.202.681</b>	<b>1.595.289.658</b>	<b>1.572.452.247</b>	<b>650.712.748</b>
Min. Saúde	853.265.525	867.014.312	849.943.778	229.505.842
Min. Integração Nacional	67.400.000	66.848.436	66.836.563	10.571.961
Min. Cidades	680.537.156	661.426.910	655.671.905	410.634.944
<b>2019</b>	<b>981.066.103</b>	<b>1.283.531.936</b>	<b>1.263.551.233</b>	<b>551.756.631</b>
Min. Saúde	634.284.748	846.341.243	829.873.587	183.136.907
Min. Desenv. Regional	346.781.355	437.190.693	433.677.646	368.619.725
<b>Total</b>	<b>8.930.880.867</b>	<b>9.337.498.411</b>	<b>7.290.629.684</b>	<b>2.962.685.492</b>

A tabela detalha a distribuição dos recursos alocados, os valores emendados e os recursos totais aprovados para os anos de 2015 a 2019, por Órgão Executor. Observa-se que o Ministério da Saúde concentra o maior aporte de recursos, com exceção do ano de 2015, onde o Ministério das Cidades teve maior protagonismo na política de saneamento.

Em relação aos compromissos realizados com recursos orçamentários, o Ministério das Cidades foi responsável pelo empenho de R\$ 697.617.851,00 do montante total de R\$ 3,1 bi, no ano de 2015, fato que não se sustenta nos anos seguintes.

Ainda sobre o total empenhado, o Ministério da Saúde, embora possua o maior aporte financeiro de recursos para ações de saneamento básico, empenha-se pouco comparado ao valor autorizado e pega-se menos ainda. Esse fator ocorre em virtude de dois fatores: gestão administrativa ineficiente e inexecução de obras que não são vistas pela sociedade (aos olhos dos agentes políticos), ou seja, obras que não dão retorno eleitoral, afinal são obras que não são vistas a olho nu pelo eleitor.

A propósito, veja-se os seguintes indicadores:

PROGRAMA: 2068 - Saneamento Básico

Indicadores

Indicador	Unid. Medida	Referência		Valor Apurado 2016		Valor Apurado 2017		Valor Apurado 2018		Valor Apurado 2019		Polaridade	Variação % de 2019 em relação à referência
		Data	Índice	Data	Índice	Data	Índice	Data	Índice	Data	Índice		
Consumo médio per capita de água por dia	l/hab/dia	31/12/2013	166,3	31/12/2015	154,02	31/12/2016	154,14	31/12/2017	153,6	31/12/2018	154,9	Quanto menor melhor	-6,86
Percentual de domicílios rurais abastecidos por rede de distribuição ou por poço ou nascente com canalização interna	%	31/12/2013	73,5	26/09/2015	77,68	01/07/2016	73,52	31/12/2017	73,86	31/12/2018	78,1	Quanto maior melhor	6,26
Percentual de domicílios rurais servidos por rede coletora de esgotos ou fossa séptica	%	31/12/2013	29,7	26/09/2015	38,72	01/07/2016	40,8	31/12/2017	39,67	31/12/2018	39,78	Quanto maior melhor	33,94
Percentual de domicílios urbanos abastecidos por rede de distribuição ou por poço ou nascente com canalização interna	%	31/12/2013	98,1	26/09/2015	98,64	01/07/2016	97,98	31/12/2017	97,79	31/12/2018	98,9	Quanto maior melhor	0,82
Percentual de domicílios urbanos e rurais com renda de até 3 salários mínimos mensais que possuem banheiro ou sanitário no domicílio ou na propriedade	%	31/12/2013	95,84	26/09/2015	96,83	01/07/2016	98,23	31/12/2017	97,58	31/12/2018	97,3	Quanto maior melhor	1,52
Percentual de domicílios urbanos servidos por rede coletora de esgotos ou fossa séptica	%	31/12/2013	83,9	26/09/2015	87,64	01/07/2016	88,46	31/12/2017	88,43	31/12/2019	88,4	Quanto maior melhor	5,36
Percentual de tratamento de esgoto coletado	%	31/12/2013	68,5	31/12/2015	74,02	31/12/2016	74,87	31/12/2017	73,7	31/12/2019	72,4	Quanto maior melhor	5,69

PROGRAMA: 2068 - Saneamento Básico

Quadro de Metas

Objetivo: 0353 - Implementar medidas estruturantes que assegurem a melhoria da gestão e da prestação dos serviços públicos de saneamento básico, considerando o abastecimento de água potável, o esgotamento sanitário, a drenagem e manejo de águas pluviais, e a limpeza e manejo de resíduos sólidos urbanos.

Órgão Responsável: Ministério do Desenvolvimento Regional

Metas Quantitativas

Descrição da Meta 2016-2019	Linha de base	Meta Prevista 2016-2019	Unidade de Medida	Órgão responsável pela Meta	Meta Realizada Até 2019	Data de Referência	Situação da Meta	Justificativa para o não alcance da Meta
00OL - Ampliar de 10% para 21,72% os municípios com plano municipal de saneamento básico.	10,00	32,00	%	Ministério do Desenvolvimento Regional	28,70	31/12/2017	Meta não alcançada	Alteração ou instituição de normativos legais que impactaram na Meta; Ausência ou insuficiência na articulação de atores para implementação da meta; Descontinuidade da estratégia da política pública durante o período do PPA 2016-2019, incluindo alterações nas prioridades de governo; Falhas de gestão; Incompatibilização entre a programação orçamentária e financeira e o dimensionamento da meta; Insuficiência de ações de divulgação; Insuficiência de quadro de pessoal, de treinamento e/ou capacitação

Metas Quantitativas

Descrição da Meta 2016-2019	Linha de base	Meta Prevista 2016-2019	Unidade de Medida	Órgão responsável pela Meta	Meta Realizada Até 2019	Data de Referência	Situação da Meta	Justificativa para o não alcance da Meta
04OK - Apoiar a elaboração de estudos e projetos de engenharia em 236 municípios, visando a ampliação da oferta e do acesso aos serviços de saneamento básico.	0,00	236,00	unidades	Ministério do Desenvolvimento Regional	193,00	31/12/2019	Meta não alcançada	Alteração ou instituição de normativos legais que impactaram na Meta; Ausência ou insuficiência na articulação de atores para implementação da meta; Descontinuidade da estratégia da política pública durante o período do PPA 2016-2019, incluindo alterações nas prioridades de governo; Falhas de gestão; Incompatibilização entre a programação orçamentária e financeira e o dimensionamento da meta; Insuficiência de ações de divulgação; Insuficiência de quadro de pessoal, de treinamento e/ou capacitação
04ON - Executar ações de apoio ao controle da qualidade da água para consumo humano em 2.000 municípios.	0,00	2.000,00	unidades	Ministério da Saúde	2.207,00	31/12/2019	Meta alcançada	-

Metas Quantitativas

Descrição da Meta 2016-2019	Linha de base	Meta Prevista 2016-2019	Unidade de Medida	Órgão responsável pela Meta	Meta Realizada Até 2019	Data de Referência	Situação da Meta	Justificativa para o não alcance da Meta
04JY - Induzir a implementação de programas locais de combate às perdas e ao desperdício de água, e apoiar medidas que contribuam para a redução das perdas no abastecimento de água em 1,07%.	37,00	35,00	%	Ministério do Desenvolvimento Regional	38,50	31/12/2018	Meta não alcançada	Alteração ou instituição de normativos legais que impactaram na Meta; Ausência ou insuficiência na articulação de atores para implementação da meta; Descontinuidade da estratégia da política pública durante o período do PPA 2016-2019, incluindo alterações nas prioridades de governo; Falhas de gestão; Incompatibilização entre a programação orçamentária e financeira e o dimensionamento da meta; Insuficiência de ações de divulgação; Insuficiência de quadro de pessoal, de treinamento e/ou capacitação

Não há informações de metas qualitativas para este objetivo

Objetivo: 0355 - Implementar medidas estruturais e estruturantes em áreas rurais e comunidades tradicionais, que assegurem a ampliação do acesso, a qualidade e a sustentabilidade das ações e serviços públicos de saneamento básico.

Órgão Responsável: Ministério do Desenvolvimento Regional

#### Metas Quantitativas

Descrição da Meta 2016-2019	Linha de base	Meta Prevista 2016-2019	Unidade de Medida	Órgão responsável pela Meta	Meta Realizada Até 2019	Data de Referência	Situação da Meta	Justificativa para o não alcance da Meta
0417 - Ampliar de 2,8 para 3,0 milhões o número de domicílios rurais servidos por rede coletora ou fossa séptica para os excretas ou esgotos sanitários.	2,80	3,00	milhões	Ministério da Saúde	3,62	31/12/2019	Meta alcançada	-
0418 - Ampliar de 6,0 para 6,4 milhões o número de domicílios rurais, com renda de até três salários mínimos mensais que possuem banheiro ou sanitário no domicílio ou na propriedade.	6,00	6,40	milhões	Ministério da Saúde	4,74	31/12/2019	Meta não alcançada	Ausência ou insuficiência na articulação de atores para implementação da meta; Insuficiência de quadro de pessoal, de treinamento e/ou capacitação
0416 - Ampliar de 6,8 para 7,4 milhões o número de domicílios rurais abastecidos por rede de distribuição de água ou poço ou nascente com canalização interna.	6,80	7,40	milhões	Ministério da Saúde	7,23	31/12/2019	Meta não alcançada	Ausência ou insuficiência na articulação de atores para implementação da meta
04K3 - Executar ações de apoio ao controle da qualidade da água para consumo humano em 3.000 Comunidades Rurais e Tradicionais.	0,00	3.000,00	unidades	Ministério da Saúde	3.832,00	31/12/2019	Meta alcançada	-

Não há informações de metas qualitativas para este objetivo

Objetivo: 0610 - Implementar medidas estruturais em áreas urbanas, por meio de ações que assegurem a ampliação da oferta e do acesso aos serviços públicos de saneamento básico.

Órgão Responsável: Ministério do Desenvolvimento Regional

#### Metas Quantitativas

Descrição da Meta 2016-2019	Linha de base	Meta Prevista 2016-2019	Unidade de Medida	Órgão responsável pela Meta	Meta Realizada Até 2019	Data de Referência	Situação da Meta	Justificativa para o não alcance da Meta
04Q9 - Ampliar de 27,5 para 30,1 milhões o número de domicílios urbanos com renda de até três salários mínimos mensais que possuem banheiro ou sanitário no domicílio ou na propriedade.	27,50	30,10	milhões	Ministério da Saúde	29,58	31/12/2019	Meta não alcançada	Insuficiência de quadro de pessoal, de treinamento e/ou capacitação
040N - Ampliar em 0,25 bilhões de m3 o volume anual de esgoto tratado.	4,50	4,80	bilhões de m³/ano	Ministério do Desenvolvimento Regional	5,19*	31/12/2018	Meta alcançada	-
040M - Ampliar em 2,36 milhões o número de domicílios urbanos servidos por rede coletora ou fossa séptica para os excretas ou esgotos sanitários.	46,80	49,60	milhões	Ministério do Desenvolvimento Regional	54,25	31/12/2018	Meta alcançada	-
040L - Ampliar em 3,21 milhões o número de domicílios urbanos abastecidos por rede de distribuição de água ou poço ou nascente com canalização interna.	54,80	58,60	milhões	Ministério do Desenvolvimento Regional	60,25	31/12/2018	Meta alcançada	-

Não há informações de metas qualitativas para este objetivo

O PPA relativo ao período de 2016 e 2019, originalmente aprovado pelo Congresso Nacional<sup>3</sup>, apresentou como objetivos e metas para o saneamento básico:

<sup>3</sup> Desconsidera revisões de metas posteriores.



**PROGRAMA: 2068 - Saneamento Básico**

INDICADORES	Unidade de Medida	Referência	
		Data	Índice
Consumo médio per capita de água por dia	l/hab/dia	31/12/2013	166,0000
Percentual de domicílios rurais abastecidos por rede de distribuição e por poço ou nascente com canalização interna	%	31/12/2013	74,0000
Percentual de domicílios rurais servidos por rede coletora de esgotos ou fossa séptica	%	31/12/2013	30,0000
Percentual de domicílios urbanos abastecidos por rede de distribuição e por poço ou nascente com canalização interna	%	31/12/2013	98,0000
Percentual de domicílios urbanos e rurais com renda de até 3 salários mínimos mensais que possuem banheiro ou sanitário no domicílio ou na propriedade	%	31/12/2013	96,0000
Percentual de domicílios urbanos servidos por rede coletora de esgotos ou fossa séptica	%	31/12/2013	84,0000
Percentual de tratamento de esgoto coletado	%	31/12/2013	69,0000

Esfera	Valor 2016 (mil R\$)	Valor 2017-2019 (mil R\$)
<b>Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social</b>	<b>914.940</b>	<b>4.262.246</b>
Despesas Correntes	34.844	113.207
Despesas de Capital	880.097	4.149.040
<b>Recursos Extraorçamentários</b>	<b>7.415.969</b>	<b>26.680.097</b>
Crédito e Demais Fontes	7.415.969	26.680.097
<b>Valores Globais</b>	<b>8.330.909</b>	<b>30.942.343</b>
	<b>39.273.252</b>	

Valor de Referência para Individualização de Empreendimentos como Iniciativas (mil R\$)	
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	200.000.000

O saneamento básico no Brasil é um problema histórico e difícil de ser solucionado, pelo que percebemos. E não se trata apenas de recursos e investimentos para que se chegue na tão sonhada universalização dos serviços.

O Brasil é um país continental com peculiaridades em cada região. Na região norte, apenas 10,49% da população tem acesso aos serviços de saneamento básico, enquanto na região sudeste esse percentual chega em 79,21% da população. Segundo o Pnad (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) de 2018, apenas 66% das casas brasileiras possuem acesso a rede. No entanto, a região norte foi a que mais evoluiu na coleta de esgoto nos últimos 10 (dez) anos. Em 2009, eram apenas 13%.

Na análise da situação geral dos investimentos, observou-se que, do montante total dos recursos autorizados, muito se empenhou, no entanto, pouco foi liberado (pago).

## 7. Considerações finais

Nesse trabalho, abordamos o estudo da política pública de saneamento básico, tendo como objetivo geral analisar o orçamento do Governo Federal de 2015 a 2019 destinado ao saneamento básico no Brasil, a partir de informações prestadas pela Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados, abordando as seguintes temáticas: Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o saneamento básico; O papel do Congresso Nacional como fomentador da política pública de saneamento básico; e A política pública do Governo Federal na execução do orçamento referente ao saneamento básico.

A pesquisa realizada ampliou o conhecimento a respeito da política pública de saneamento básico à luz dos recursos aplicados e executados pela União ao longo dos 5 (cinco) anos, conforme estipulado por esta pesquisa.

Ao fim do trabalho, pode-se concluir que a política pública do saneamento básico vem sofrendo uma desvalorização desmedida se fizermos uma comparação com base nas informações apresentadas nas planilhas e no gráfico (p.28), nos quais pode-se resumir nas seguintes premissas: (i) no ano de 2015 o valor previsto no orçamento foi de R\$ 3,1 bilhão, caindo para R\$ 914,9 bilhões em 2016; (ii) o ano de 2017 apresentou um crescimento de R\$ 1,5 bilhão no ano de 2017, mas que não se sustenta e segue caindo nos anos seguintes, e (iii) 2018: 605,2 milhões e sendo ainda menor no ano de 2019: 835,5 milhões.

Importante deixar claro que essa queda brusca segue no ano de 2020 (embora não seja objeto deste estudo), mas o governo federal previu uma diminuição de 21% na provisão de recursos para a área do saneamento básico.

Em verdade, a falta de investimentos em saneamento básico ocasiona inúmeras consequências, agredindo a população e demandando mais aporte de recursos do governo para a reparação dos danos.

Todavia, ainda é necessário um conjunto maior de esforços e de uma cobrança maior por estratégias e planejamentos de gestão de universalização do acesso que saia do papel. E mais que planejar, necessário e imprescindível executar, não perder recursos públicos que nos tempos atuais estão cada vez mais escassos, e entregar as obras e ações para a garantia de serviços de qualidade.

Investir em saneamento, significa, sobretudo o aumento da qualidade de vida da população, mas não apenas isso. Gera-se também o crescimento econômico de um país.

## 8. Referências bibliográficas

MORAES, Luiz Roberto Santos; BORJA, Patrícia Campos. Revisitando o conceito de saneamento básico no Brasil e em Portugal. *Politécnica Revista do Instituto Politécnico da Bahia*, n. 20, p. 5-11, 2007.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. *Gasto Público em Saneamento Básico. Relatório de aplicações*, Brasília, 90 p, 2008.

BRASIL. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. *Gestão econômico-financeira no setor de saneamento - Funasa / Ministério da Saúde*, Fundação Nacional de Saúde. 2. ed. – Brasília: Funasa, 200 p, 2014.

BORJA, Patrícia C.; MORAES, Luiz RS. O acesso às ações e serviços de saneamento básico como um direito social. Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, organizadores. *Elaboração de Plano Municipal de Saneamento Básico. Guia do profissional em Treinamento: nível, v. 2*, p. 11-24, 2006.

GONÇALVES, Sergio Antônio. *A política pública de saneamento no Brasil: da Lei 11.445/2007 aos movimentos político-institucionais para sua revisão*. Dissertação de Mestrado, 2019.

SOUSA, Ana Cristina A. de; COSTA, Nilson do Rosário. Política de saneamento básico no Brasil: discussão de uma trajetória. *Hist. ciênc. saúde-Manguinhos*, p. 615-634, 2016.

BOVOLATO, Luís Eduardo. Saneamento básico e saúde. *Revista Vida Pastoral*, p. 19-30, 2015.

COSTA; FISZON, Reforma Sanitária e saneamento: um tema para a Saúde Coletiva. *Boletim da ABRASCO*, Rio de Janeiro, VIII, n. 32, p.3, jan./mar. 1989.

INSTITUTO TRATA BRASIL. O que é saneamento? 2019. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/o-que-e-saneamento>. Acesso em 05 março 2019.

LIMA, G.S. Saneamento: Um indicador de qualidade ambiental a serviço da Qualidade de vida e saúde pública: Uma análise do município de Volta Redonda. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, 21., 2001, João Pessoa. Anais... Rio de Janeiro: ABES, 2001.

ROSEN, G. Uma história da Saúde Pública. 2. Ed. Tradução de Marcos F. da S. Moreira com a colaboração de José R. de A. Bonfim. São Paulo: Hucitec: Ed. UNESP; Rio de Janeiro: Abrasco, 1994. BRASIL. Lei no 11.445, de 05 de janeiro de 2007. “Estabelece as diretrizes nacionais sobre o Saneamento Básico; altera a ... e dá outras providências”, publicada no DOU de 11/01/2007.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

ESTADÃO. Economia e Negócio. 2020. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,seis-em-cada-dez-empresas-de-saneamento-aumentaram-a-conta-de-agua-acima-da-inflacao,70003054893> . Acesso em 03 fevereiro 2020.

SENADO FEDERAL. Senado Notícia. 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/09/25/brasil-tem-48-da-populacao-sem-coleta-de-esgoto-diz-instituto-trata-brasil> . Acesso em 03 fevereiro 2020.

SANEAMENTO BÁSICO. Portal Saneamento Básico. Disponível em: <https://www.saneamentobasico.com.br/saneamento-basico-brasil-graficos/#:~:text=A%20situa%C3%A7%C3%A3o%20da%20coleta%20de,%C3%A9%20menor%20do%20que%2050%25>>. Acesso em 19 de agosto de 2020.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm)>. Acesso em 06 de julho de 2020.

### **Missão**

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo

### **Visão**

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável