

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE ARTES E COMUNICAÇÃO
DEPARTAMENTO DE ARQUITETURA E URBANISMO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO

**SANEAMENTO BÁSICO NA CIDADE DO RECIFE: entre a
idealidade do planejamento e a realidade da execução**

GEORGIA CAVALCANTI ALVES DE MIRANDA

RECIFE, 2014

GEORGIA CAVALCANTI ALVES DE MIRANDA

**SANEAMENTO BÁSICO NA CIDADE DO RECIFE: entre a
idealidade do planejamento e a realidade da execução**

Dissertação de Mestrado apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em
Desenvolvimento Urbano da Universidade
Federal de Pernambuco, como requisito para
obtenção do título de Mestre em
Desenvolvimento Urbano.

Área de concentração: Conservação Integrada.

Orientadora: Prof^ª. Ph.D. Fátima Furtado.

RECIFE, 2014

M672s Miranda, Georgia Cavalcanti Alves de
Saneamento básico na cidade do Recife: entre a idealidade do planejamento e realidade da execução / Danilo Wanderley Matos de Abreu. – Recife, 2014.
171 f.: il., fig.

Orientadora: Maria de Fátima Ribeiro de Gusmão Furtado.
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Artes e Comunicação. Desenvolvimento Urbano, 2017.

Inclui referências, glossário e anexos.

1. Planejamento governamental. 2. Orçamento público. 3. Saneamento básico urbano. I. Furtado, Maria de Fátima Ribeiro de Gusmão (Orientadora). II. Título.

711.4 CDD (22. ed.)

UFPE (CAC 2017-37)



Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano
Universidade Federal de Pernambuco

Ata de Defesa de dissertação em Desenvolvimento Urbano da mestranda **GEORGIA CAVALCANTI ALVES DE MIRANDA.**

Às 10h do dia 12 de setembro de 2014 reuniu-se no Mini Auditório 2 do Centro de Artes e Comunicação, a Comissão Examinadora de dissertação, composta pelos seguintes professores: Maria de Fátima Ribeiro de Gusmão Furtado (orientador), Ronald Fernando Albuquerque Vasconcelos (examinador externo), Ruskin Marinho de Freitas (examinador interno), para julgar, em exame final, o trabalho intitulado: “SANEAMENTO BÁSICO NA CIDADE DO RECIFE: ENTRE A IDEALIDADE DO PLANEJAMENTO E A REALIDADE DA EXECUÇÃO”, requisito final para a obtenção do Grau de Mestre em Desenvolvimento Urbano. Abrindo a sessão, a Presidente da Comissão, Profa. Maria de Fátima Ribeiro de Gusmão Furtado, após dar conhecer aos presentes o teor das Normas Regulamentares do Trabalho Final, passou a palavra à candidata, para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores, com a respectiva defesa da candidata. Logo após, a comissão se reuniu, sem a presença da candidata e do público, para julgamento e expedição do resultado final. Pelas indicações, a candidata foi considerada _____. O resultado final foi comunicado publicamente à candidata pela Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar eu Renata de Albuquerque Silva, lavrei a presente ata, que será assinada por mim, pelos membros participantes da Comissão Examinadora e pela candidata. Recife, 12 de setembro de 2014.

- Indicação da Banca para publicação ()

Profa. Maria de Fátima Ribeiro de Gusmão Furtado
Orientadora

Prof. Ruskin Marinho de Freitas
Examinador Interno/PPG/MDU

Prof. Ronald Fernando Albuquerque Vasconcelos
Examinador Externo/UFPE/DAU

Renata de Albuquerque Silva
Secretária do MDU

Georgia Cavalcanti Alves de Miranda
Candidata

AGRADECIMENTOS

O meu reconhecimento à equipe de funcionários e professores do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano (MDU-UFPE), pela competência e boa vontade no trato com os alunos.

Agradeço à Professora Fátima Furtado pela orientação.

Aos Professores Ruskin Freitas e Ronald Vasconcelos pelas valiosas contribuições concedidas.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), pela concessão da bolsa de mestrado, apoio indispensável para a consecução dessa pesquisa.

À Controladoria Geral de Orçamento da PCR – por dirimir dúvidas insolúveis, sob o ponto de vista, estritamente, teórico, em especial a Sandra Cavalcanti, Concita, Rebeca Pedroza e Arthur Gueiros.

À Sanear – Autarquia de Saneamento do Recife – pela disponibilização de dados, essenciais para realização da pesquisa, em especial ao Economista Aluizio Roberto e a Asisitente Social Déborah Gomes.

A Samuel Paiva, pelos questionamentos, discussões, correções, paciência e companheirismo, em todos os dias dessa jornada.

Citar nominalmente todas as outras pessoas que contribuíram para esse estudo seria difícil, assim, agradeço a Cynthia Xavier de Carvalho, Wilson Grimaldi, Andrezza Monteiro, Kamila Arruda, Jaucele Azerêdo, Jéssica Menezes, Josemary Oliveira, Núbia Michella, Elvira Fernandes, Mirela Duarte e Breno Borges em nome de todos que contribuíram com essa pesquisa.

Muito obrigada!

“Despesa pública, em geral, quanto menor a dose mais saudável a economia. Mas cuidado! Existem várias quantidades desta erva. A de melhor qualidade se chama infraestrutura (saneamento, escolas, estradas, energia, comunicações, portos...). Esta variedade, se misturada com boas doses de eficiência, pode fazer milagres. A segunda variedade, reconhecida por forte cheiro de enxofre, é constituída de subsídios, funcionários inúteis, de participação artificial na economia e outras ervas daninhas. Fiquem longe desta variedade. Há casos em que ela conseguiu matar todas as galinhas dos ovos de ouro em menos de dez anos”.

(Piero Sierra)

RESUMO

Nos centros urbanos, o saneamento básico representa o serviço de infraestrutura social cuja ausência ou precariedade é responsável por externalidades negativas claras e significativas, de vez que tal insuficiência acarreta diversos problemas econômicos, ambientais, sociais e de saúde, tendo por consequência relevantes perdas materiais e humanas. A presente pesquisa buscou mensurar, no orçamento municipal, a prioridade conferida ao saneamento básico, ao longo do ciclo orçamentário, na cidade do Recife, capital do estado de Pernambuco, Brasil, com vistas a se compreender o descompasso observado entre o crescimento populacional e a provisão de serviços de saneamento básico. Esses serviços possuem, sob o ponto de vista econômico, atividades de custo fixo elevado em capital específico, elevadas economias de escala e longo prazo de maturação dos investimentos, motivos pelos quais a administração pública se constitui em seu principal provedor. Assim, o objetivo geral dessa pesquisa tem seu foco na dinâmica de alocação de recursos para o setor, no período de 2006 a 2013, buscando contribuir para a explicitação, para além dos discursos, da prioridade, de fato, atribuída ao saneamento básico, por parte da administração municipal, de forma a se aferir se tais alocações contribuíram para a reversão do quadro de precariedade do saneamento básico, especialmente quanto ao esgotamento sanitário. Trabalhou-se com a hipótese de que a alocação dos recursos orçamentários municipais em saneamento básico urbano propiciou a ampliação do nível de atendimento à população, no sentido da superação dos déficits históricos, particularmente em termos de esgotamento. Com fundamento na teoria, nas legislações aplicáveis à temática, nos levantamentos de campo e na análise dos dados orçamentários, o trabalho refutou a hipótese supra exposta, demonstrando que os investimentos em saneamento básico urbano, entre 2006 e 2013, não foram suficientes para suprir a demanda de esgotamento sanitário da cidade do Recife, permanecendo o histórico déficit no setor.

Palavras-chave: Planejamento Governamental. Orçamento Público. Saneamento Básico Urbano.

ABSTRACT

In urban centers, sanitation is the social service infrastructure whose absence or insufficiency is responsible for evident and significant negative externalities, because of such failure causes many economic, environmental, social and health problems, which results in significant material and human losses. This research sought to measure, in the municipal budget, the priority given to sanitation, over budget cycle, in Recife, capital of Pernambuco state, Brazil, in order to understand the observed mismatch between population growth and provision of sanitation services. These services have, under the economic point of view, high fixed cost activities in specific capital, high economies of scale and long-term maturity investments, why the public administration constitutes its main provider. Thus, the general objective of this research focuses on the dynamic resource allocation for the sector, in the period 2006 to 2013, seeking to contribute to the explanation, beyond words, of the priority, in fact, attributed to basic sanitation by the municipal administration, in order to assess whether such allocations contributed to reverse the precarious sanitation conditions, especially in regard to sewage. We worked with the hypothesis that government resources for investment in sanitation in the period under consideration were sufficient to reach the universal rate of urban sewage service. Based on the theory, on the applicable laws to the theme, in the field surveys and in the Analysis of budget data, the work refuted the above hypothesis, demonstrating that investments in sanitation between 2006 and 2013 were not sufficient to meet the demand of sewage from the city of Recife, remaining the historical deficit in the sector.

Keywords: Governmental Planning. Public Budget. Urban Sanitation.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BID	- Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH	- Banco Nacional da Habitação
Capes	- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEF	- Caixa Econômica Federal
Compesa	- Companhia Pernambucana de Saneamento
Emlurb	- Empresa de Manutenção e Limpeza Urbana
Emp	Empenhado
ETA	- Estação de Tratamento de Água
ETE	- Estação de Tratamento de Esgoto
FAT	- Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGTS	- Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FGV	- Fundação Getúlio Vargas
FISANE	- Fundo de Financiamento para Saneamento
FMS	- Fundo Municipal de Saúde
FMSAN	- Fundo Municipal de Saneamento
FNOS	- Fundo Nacional de Obras de Saneamento
FRAE	- Fundo Rotativo de Águas e Esgotos
Fundespe	- Fundo de Saneamento de Pernambuco
hab.	- habitante
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	- Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	- Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
km	- quilômetro
LDO	- Lei de Diretrizes Orçamentárias
LM	- Linha da Miséria
LOA	- Lei Orçamentária Anual
LP	- Linha da Pobreza
MTO	- Manual Técnico de Orçamento
Mun	- Município
ODR	- Observatório do Recife
PAC	- Programa de Aceleração do Crescimento
PCR	- Prefeitura da Cidade do Recife
PIB	- Produto Interno Bruto
Planasa	- Plano Nacional de Saneamento
PNUD	- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	- Plano Plurianual
PPP	- Parceria Público Privada

PSI	-	Processo de Substituição de Importações
RMR	-	Região Metropolitana do Recife
RPA	-	Região Político Administrativa
Sanear	-	Autarquia de Saneamento do Recife
Sanepe	-	Saneamento do Interior de Pernambuco
Saner	-	Saneamento do Recife S. A
SBU	-	Saneamento Básico Urano
SBU	-	Saneamento Básico Urbano
SEDAS	-	Secretaria Executiva de Desenvolvimento e Assistência Social – PE
Seplag – PCR	-	Secretaria de Planejamento do Recife
Sesan	-	Secretaria de Saneamento
SFS	-	Sistema Financeiro do Saneamento
SISU	-	Secretaria de Infraestrutura e Serviços Urbanos do Recife
SM	-	Salário Mínimo
SNC	-	Sistema Nacional de Contabilidade
SNIS	-	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
SOF	-	Secretária de Orçamento Federal
SSP	-	Secretaria de Serviços Públicos
SSP	-	Secretaria de Serviços Públicos do Recife
STN	-	Secretaria do Tesouro Nacional
Urb	-	Empresa de Urbanização do Recife
VAB	-	Valor Adicionado Bruto

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1– Brasil: composição setorial da economia – 1947-2011.....	24
Gráfico 2– Trajetória da população brasileira (1900-2010).....	24
Gráfico 3 – Transição demográfica brasileira (1900-2007)	25
Gráfico 4 – Trajetória da distribuição da população brasileira por grandes regiões	26
Gráfico 5– Participação da população urbana e rural no Brasil e grandes regiões	27
Gráfico 6 – Brasil: população e número de municípios – Censo 2010	69
Gráfico 7 – Recife: composição setorial no VAB 2011	92
Gráfico 8 – Fontes de recursos para os investimentos em SBU (2006-2009).....	118
Gráfico 9 – Fontes de recursos para os investimentos em SBU (2010-2013).....	134
Gráfico 10 – Trajetória do orçamento global e dos investimentos em SBU (2006-2013)	145
Gráfico 11 – Trajetória da população total da cidade do Recife e do IN047	147

LISTAS DE FIGURAS

Figura 1 - Periodização das práticas do planejamento urbano no Brasil.....	29
Figura 2 – Interação entre planejamento e orçamento	44
Figura 3 – Fases do ciclo orçamentário.....	44
Figura 4 – Visão jurídico-legal do orçamento público.....	45
Figura 5 – Vigência do plano plurianual	47
Figura 6– Atividade financeira do Estado.....	53
Figura 7 – Receitas orçamentárias por categoria econômica e origem	56
Figura 8 – Classificação da programação orçamentária.....	61
Figura 9 – Elementos de interação existente no PPA, LDO, LOA e a execução orçamentária	81
Figura 10 – Localização do Recife em Pernambuco	90
Figura 11 – Regiões Político-Administrativas (RPA) do Recife.....	94
Figura 12 – Domicílios particulares permanentes em Recife.....	101
Figura 13 – Estrutura da ação governamental no PPA 2006-2009	105
Figura 14 - Sanear: tipologia dos investimentos em SBU por bairro (2006-2009).....	120
Figura 15 – Estrutura da ação governamental no PPA 2010-2013	122
Figura 16 - Sanear: tipologia dos investimentos em SBU por Bairro 2010-2013.....	136
Figura 17 – Sanear: tipologia dos investimentos em SBU por Bairro 2006-2013	143

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Pernambuco: (%) dos prestadores e a cobertura dos serviços de água e/ou esgotos 2012..	38
Tabela 2 – PIB, PIB per capita e IDHM do NE e das principais capitais nordestinas (milhões R\$)	88
Tabela 3 – Caracterização demográfica do Recife 2010	91
Tabela 4 – Caracterização demográfica das principais capitais do Nordeste (2010)	91
Tabela 5 – Caracterização econômica do Recife 2011 (milhões R\$).....	93
Tabela 6 – Porcentagem da renda apropriada por estratos da população (2010)	96
Tabela 7 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e seus componentes - Recife - PE.....	96
Tabela 8 – Rendimento dos domicílios, por RPA (2010)	97
Tabela 9 – Índice de atendimento urbano de água e esgoto – 2012	98
Tabela 10 – Domicílios particulares permanentes por tipo de serviço sanitário– 2010	99
Tabela 11– Síntese: demonstrativo geral das despesas da PCR – 2006-2009 (milhões R\$).....	107
Tabela 12 – Demonstrativo da despesa por projeto no PPA 2006-2009 (milhões R\$).....	110
Tabela 13 – Comparação entre o PPA e a LOA 2006-2009 (milhões R\$).....	112
Tabela 14 – Comparação entre o investimento executado e o planejado 2006-2009 (milhões R\$)....	113
Tabela 15– Receitas e despesas orçamentárias da PCR no período de 2006-2009 (milhões R\$).....	115
Tabela 16 – Despesas da PCR por Função 2006-2009 (milhões R\$).....	116
Tabela 17 – % da função saneamento na despesa total da subfunção SBU 2006-2009 (em milhões)	117
Tabela 18 – Despesas em saneamento básico urbano 2006-2009 (milhões R\$).....	117
Tabela 19 – Despesas de capital em saneamento básico urbano 2006-2009	118
Tabela 20 – Síntese: demonstrativo geral das despesas da PCR – 2010-2013 (milhões R\$).....	124
Tabela 21 – Demonstrativo da despesa por projeto no PPA 2010-2013 (milhões R\$).....	128
Tabela 22 – Comparação entre o PPA e a LOA 2010-2013 (milhões R\$).....	129
Tabela 23 – Comparação entre o investimento executado e o planejado 2010-2013 (milhões R\$)....	130
Tabela 24 - Receitas e despesas orçamentárias da PCR no período de 2010-2013 (milhões R\$).....	131
Tabela 25 – Despesas da PCR por Função 2010-2013 (milhões R\$).....	132
Tabela 26– % da Função na despesa total da subfunção SBU2010-2013 (milhões R\$).....	133
Tabela 27 – Despesas em saneamento básico urbano 2010-2013 (milhões R\$).....	133
Tabela 28 – Despesas de capital em saneamento básico urbano 2010-2013 (em milhões)	134
Tabela 29– Receitas e despesas orçamentárias da PCR no Período de 2006-2013 (milhões R\$).....	140
Tabela 30 – Despesas de capital em saneamento básico urbano 2006-2013 (milhões R\$).....	140
Tabela 31 – Despesas de capital em saneamento básico urbano 2006-2013 (milhões R\$).....	141

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Classificação dos programas do poder executivo.....	60
Quadro 2 – Roteiro das entrevistas: conteúdo e público-alvo	78
Quadro 3 - Lista das fontes secundárias utilizadas na pesquisa	79
Quadro 4 – Instrumentos de planejamento governamental usados para delimitar os projetos em SBU	83
Quadro 5 – Variáveis utilizadas para delimitar e quantificar os projetos em saneamento básico.....	84
Quadro 6 – Delimitação dos investimentos na subfunção SBU, na execução orçamentária	85
Quadro 7 – Variáveis utilizadas na pesquisa.....	86
Quadro 8 – Divisão político administrativa do Recife	95
Quadro 9 – Variáveis do saneamento básico, por bairros do Recife.....	101
Quadro 10– Eixos estratégicos e objetivos – PPA 2006-2009	105
Quadro 11 – Diretrizes setoriais e proposições – PPA 2006-2009	106
Quadro 12 – Classificação dos programas do poder executivo 2006-2009	107
Quadro 13 – Possíveis investimentos em saneamento básico (PPA 2006-2009).....	109
Quadro 14 – Indicadores e metas do saneamento básico no PPA 2006-2009.....	110
Quadro 15 – PCR: comparação entre o executado e o planejado 2006-2009 (milhões R\$)	113
Quadro 16 – Valores PPA 2010-2013	122
Quadro 17 – Diretrizes setoriais – PPA 2010-2013	123
Quadro 18 – Eixos estratégicos e subdivisões temáticas (PPA-2010-2013).....	123
Quadro 19 – Classificação dos programas do poder executivo – 2010-2013	124
Quadro 20 – Projetos com operações em saneamento básico 2009-2013	127
Quadro 21 – PCR: comparação entre o executado e o planejado 2010-2013 (milhões R\$)	130
Quadro 22 – Interação no entre PPA e LOA 2006-2013 (milhões R\$).....	138
Quadro 23 – Interação entre planejamento e execução 2006-2013 (milhões R\$).....	138
Quadro 24 – Variáveis demográficas, sanitárias e orçamentária (2006-2013).....	146

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1 O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO BRASILEIRO E O SANEAMENTO BÁSICO 21	
1.1 O Processo de Urbanização Global	21
1.2 O Processo de Urbanização Brasileiro	23
1.3 A Gestão das Cidades e o Saneamento Básico.....	28
1.3.1 Saneamento básico direito.....	30
1.3.2 Saneamento básico – saúde, qualidade de vida e ambiental	31
1.4 Marco Jurídico do Saneamento Básico	32
1.4.1 Precedentes da Constituição Federal de 1988	32
1.4.2 Constituição Federal de 1988.....	34
1.4.3 Saneamento no estado de Pernambuco: a Compesa.....	38
1.4.4 Saneamento básico no município do Recife.....	39
2 PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E GESTÃO DE CIDADES.....	43
2.1 Interação entre Planejamento Governamental e Orçamento Público	43
2.1.1 Ciclo Orçamentário	44
2.1.1.1 Lei do Plano Plurianual – PPA.....	45
2.1.1.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.....	48
2.1.1.3 Lei Orçamentária Anual – LOA.....	48
2.2 Orçamento Público	51
2.2.1 Princípios Orçamentários	52
2.3 Atividade Financeira do Estado	53
2.3.1 Funções do Governo: alocativa, distributiva e estabilizadora	53
2.3.2 Receita pública	54
2.3.3 Despesa orçamentária.....	57
2.4 Conceitos Orçamentários	58
2.4.1 Plano Plurianual: aspectos conceituais.....	58
2.4.2 Execução Orçamentária: comentários conceituais	60
2.5 Elementos de Finanças Públicas	65
2.5.1 Bens Públicos	65
2.5.2 Externalidades	66
2.5.3 Monopólios Naturais	68
3 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA DA PESQUISA.....	71

3.1 Modelo Lógico da Pesquisa	71
3.1.1 O Problema de Pesquisa.....	72
3.1.2 A Hipótese da Pesquisa	72
3.1.3 Objetivos da Pesquisa.....	73
3.2 Delimitação do Objeto da Pesquisa.....	75
3.3 Percurso Metodológico	76
3.3.1 Coleta de dados	77
3.3.1.1 Fontes dos Dados	77
3.3.1.2 O Processo de Coleta de Dados.....	79
3.4 Análise dos Dados.....	80
3.5 Variáveis Utilizadas	82
4 PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E O GASTO PÚBLICO EM	
SANEAMENTO BÁSICO: a experiência do Recife	88
4.1 Breve Caracterização da Área de Estudo	88
4.2 Saneamento Básico no Recife	98
4.3 A Dinâmica de Alocação de Recursos Públicos e Ação Governamental.....	103
4.3.1 PPA 2006-2009 – Recife: mais trabalho, melhor qualidade de vida.....	103
4.3.1.1 Estrutura do PPA 2006-2009.....	104
4.3.1.2 Saneamento Básico no PPA 2006-2009.....	108
4.3.1.3 Comparação entre o PPA e a LOA 2006-2009	111
4.3.1.4 Comparação entre o Investimento Executado e o Planejado 2006-2009	112
4.3.1.5 Execução orçamentária: uma análise dos investimentos em SBU 2006-2009.....	115
4.3.2 PPA 2010-2013 – Nossa Cidade é a Gente quem Faz.....	121
4.3.2.1 Estrutura do PPA 2010-2013.....	121
4.3.2.2 Saneamento Básico no PPA 2010-2013.....	124
4.3.2.3 Comparação entre o PPA e a LOA 2010-2013	129
4.3.2.4 Comparação entre o Investimento Executado e o Planejado 2010-2013	130
4.3.2.5 Execução orçamentária: uma análise dos investimentos em SBU 2010-2013.....	131
4.3.3 Planejamento Governamental 2006-2013	137
4.3.3.1 Comparação entre os PPA e as LOA 2006- 2013	137
4.3.3.2 Comparação entre o Investimento Executado e o Planejado 2006-2013	138
4.3.3.5 Execução orçamentária: uma análise dos investimentos em SBU 2006-2013.....	140
4.3.4 Repercussão dos Investimentos Municipais na Provisão de Esgotamento Sanitário	144
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	149
REFERÊNCIAS	153
GLOSSÁRIO	161

ANEXOS	166
ANEXO A – Lista das Funções e Subfunções	167
ANEXO B – Programas – PPA 2006-2009.....	168
ANEXO C – Programas – PPA 2010-2013.....	169

Convenções

- Dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento;
- .. Não se aplica dado numérico;
- ... Dado numérico não fornecido e/ou indisponível.

INTRODUÇÃO

Segundo dados do IBGE, em 2012, a população brasileira residente em área urbana foi 84,9%. Percentual semelhante ao de países latinos americanos, como a Argentina detendo 92,7% de sua população residindo em área urbana, o Uruguai 92,6%, o Chile 89,4% e a Colômbia 75,6%. No que tange as cidades brasileiras, os dados mais atualizados são os do Censo Demográfico 2010, do IBGE, esses dados revelam que, dentre outras metrópoles, São Paulo, Rio de Janeiro, Curitiba, Belo Horizonte, Salvador, Recife e Fortaleza possuíam, em 2010, 100% de sua população residindo em área urbana (IBGE-Sidra (a), 2010).

Essa concentração populacional nos centros urbanos vem acarretando uma série de problemas ambientais, com destaque para o aumento da demanda por água e energia e o aumento da geração de resíduos poluidores lançados ao meio ambiente. Esse fato se constitui atualmente em um dos mais sérios problemas para o planejamento urbano em geral e para a administração dos serviços públicos em particular, notadamente em relação às decisões sobre a alocação dos recursos públicos com a finalidade de prover o bem-estar da coletividade.

O saneamento básico é um dos serviços de infraestrutura social que produzem externalidades¹ de forma mais clara, já que sua ausência ou precariedade causa diversos problemas econômicos, ambientais, sociais e de saúde, com significativas perdas materiais e humanas. A pesquisa intitulada *Benefícios Econômicos da Expansão do Saneamento Brasileiro*, realizada pelo Instituto Trata Brasil, Instituto Brasileiro de Economia (Ibre) e Fundação Getúlio Vargas (FGV), avalia os impactos da universalização da rede de esgoto no país, estimando uma economia anual de R\$ 745 milhões em gastos de internação no Sistema Único de Saúde (SUS), um crescimento de 13,3% na produtividade dos trabalhadores e uma valorização média de até 18% no valor do imóvel, pois inversões em saneamento representam uma valorização do solo e dos imóveis das famílias de baixa renda (TRATA BRASIL; IBRE; FGV, 2010).

A justificativa do estudo está na constatação de que, na segunda década do século XXI, não apenas a população recifense, mas uma significativa parcela da população brasileira permanece sem acesso ao saneamento básico, especialmente o esgotamento sanitário. Segundo dados do Atlas de Saneamento (IBGE, 2011), dentre os elementos de saneamento, o esgotamento sanitário é o de maior escassez, distante, por conseguinte, dos parâmetros ideais

¹ Em linhas gerais, externalidade é o impacto das ações de uma pessoa sobre o bem-estar de outras que não tomam parte da ação (MANKIW, 2007).

de universalização e satisfação. Na cidade do Recife, a precariedade na oferta dos serviços de saneamento básico é patente, sobretudo o esgotamento sanitário. Apenas 35% da cidade possui rede coletora de esgoto e cerca de 55% dos domicílios possuem banheiro ligado a rede geral de esgoto ou pluvial (SNIS, 2010; IBGE-Estatísticas, 2010).

Além dessas claras evidências da racionalidade de se investir em saneamento básico no país, há que se considerar com a mesma importância a obrigação do poder público de garantir os direitos constitucionais dos cidadãos brasileiros, como o direito à saúde, a uma habitação digna e ao meio ambiente equilibrado e saudável (BRASIL, 1988). Apenas esses fatos já seriam suficientes para se imaginar um crescente investimento em saneamento básico², mas o que se constata é que, na segunda década do século XXI, uma significativa parcela da população brasileira permanece sem acesso a essa infraestrutura.

Em 2008, apenas 55,1% dos municípios brasileiros apresentaram serviço de coleta de esgoto. A Região Sudeste apresentou um percentual elevado de seus municípios com coleta de esgoto, 95,1%. A Região Norte é a que apresentou a menor proporção de municípios com coleta (13,3%), seguida da Região Centro-Oeste (28,3%), da Região Sul (39,7%) e da Região Nordeste (45,6%), evidenciando as diferenças regionais existentes (IBGE – Atlas de Saneamento, 2011). Essas diferenças regionais permanecem até mesmo dentre as principais metrópoles nacionais, bastando comparar o índice de atendimento urbano de esgoto das metrópoles Belo Horizonte (100%), Curitiba (98%), São Paulo (97%), Porto Alegre (88%), Brasília (81%), Goiânia (80%), cidades localizadas nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Com os índices de atendimento urbano de esgoto das metrópoles localizadas nas regiões Norte e Nordeste, quais sejam, Belém (7%), Manaus (28%), Recife (36%) e Fortaleza (49%) (SNIS-2012). Fica patente o contraste entre as metrópoles do Sudeste, Sul e Centro-Oeste com as metrópoles do Norte e Nordeste, exceção feita a Salvador que possui 82% da população atendida com esgotamento sanitário.

Apesar de serem relativamente vastos os estudos acerca da temática do saneamento básico, inclusive para a cidade do Recife, percebe-se na literatura uma lacuna em termos de estudos que pormenorizem a execução orçamentária dos entes federados, a fim de explicitar e demonstrar, para além dos discursos, o nível de prioridade de fato atribuído ao saneamento pelas administrações. Aí reside a justificativa da presente dissertação, uma vez que um estudo desta natureza reflete os investimentos públicos alocados e efetivamente gastos no setor, pois

² Conjunto de ações com o objetivo de alcançar níveis crescentes de salubridade ambiental, nas condições que maximizem a promoção e a melhoria das condições de vida dos meios urbano e rural, compreendendo o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, o manejo de águas pluviais e o manejo de resíduos sólidos (IBGE – Atlas de Saneamento, 2011, p. 263).

não faz sentido discutir a qualidade do gasto sem antes conhecer a efetividade e os resultados concretos da ação governamental. Essa característica confere importância e oportunidade a este estudo, quando se tenta elevar os níveis de transparência da ação governamental.

O segundo ponto de destaque desta dissertação está relacionado ao acesso à informação pública, pois embora exista disponibilidade de informações governamentais, asseguradas por força de Lei³, nas três esferas do poder, a pesquisa de campo executada demonstrou que não constitui tarefa trivial proceder à sua análise, pois os dados são apresentados, na maioria, na forma de balanços patrimonial, financeiro e orçamentário ou por meio de outros tipos de demonstração codificada, dificultando a democratização da informação.

Como exemplo, cita-se o orçamento, uma peça de planejamento complexa e eminentemente técnica, em função de suas várias classificações. Classificações institucionais, econômicas, funcionais, etc., que acabam limitando a compreensão dos cidadãos sobre o que de fato está sendo proposto na peça técnica. Essa linguagem codificada restringe o poder avaliativo do cidadão, praticamente lhe impedindo o exercício do controle social sobre as ações governamentais, pois se não se sabe o que foi proposto, o que cobrar? São necessários estudos, como esta dissertação, que traduzam o conteúdo dos instrumentos de planejamento governamental em uma linguagem mais acessível para que haja uma efetiva transparência da ação do poder público.

Por isso, definiu-se como *objetivo geral* da pesquisa *analisar a dinâmica de alocação e execução dos recursos orçamentários municipais em Saneamento Básico Urbano, no Recife, no período em tela, com vistas a se avaliar a relação dessa dinâmica com o nível de atendimento da população pelos serviços de saneamento básico, sobretudo de esgotamento sanitário.*

Para se atingir o objetivo geral da pesquisa, delinearam-se cinco *objetivos específicos*:

1. Analisar criticamente os PPA do período de 2006 a 2013, buscando evidenciar a importância do Saneamento Básico Urbano no nível do planejamento governamental, por meio da quantificação dos recursos *alocados* nos projetos governamentais municipais com operações destinadas ao saneamento básico;

³ Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 – dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações (BRASIL, 2011).

2. Comparar o PPA e LOA buscando evidenciar o que foi *alocado* (planejado) e o que foi efetivamente *autorizado* nos respectivos períodos;
3. Comparar a execução orçamentária dos quatro anos de cada PPA com os volumes *alocado (planejados) e autorizados* visando entender a efetividade do planejamento governamental;
4. Analisar a execução orçamentária visando quantificar e mapear os *investimentos* em saneamento básico urbano no período de cada PPA, visando não apenas quantificar mas também *espacializar* os investimentos em SBU;
5. Analisar a relação entre os *investimentos* municipais em Saneamento Básico Urbano e o Índice de Atendimento Urbano de Esgoto IN047 do Sistema Nacional de Informação Sanitária – SNIS.

Confrontando-se o volume de recursos alocados no PPA do município com o volume efetivamente executado durante o período de vigência dos Planos Plurianuais, foi possível obter uma visão panorâmica das modificações no volume e na espacialização dos investimentos em saneamento, desde o planejamento até a execução, ou seja, gasto efetivo dos recursos orçados. Finalmente, procedeu-se a uma análise crítica dos achados da pesquisa empírica, aliando-se para isso informações advindas da contabilidade pública a dados econômicos e demográficos.

A dissertação apresenta os resultados dos trabalhos, organizados em quatro capítulos, além desta introdução. O primeiro capítulo faz uma breve explanação sobre a trajetória econômica e demográfica que propiciou mudanças significativas na conformação e gestão das cidades brasileiras a partir do último quartel do século XIX. Apresenta-se também, o marco jurídico do setor, antes e após a Constituição Federal de 1988.

O segundo capítulo, inicia-se apresentando os três instrumentos de planejamento governamental o PPA, a LOA e a LDO, os quais se constituem em elementos fundamentais para a compreensão da produção e organização do espaço urbano. O capítulo também introduz os conceitos básicos necessários ao entendimento da interação entre planejamento governamental e ação governamental. Finalizando com a Teoria das Finanças Públicas, a qual justifica a necessidade da intervenção governamental na economia devido às falhas de mercado em função de bens públicos, externalidades e monopólios naturais.

O capítulo três se inicia com a escolha do método hipotético dedutivo, método norteador da pesquisa. Na sequência, apresentam-se os objetivos, as hipóteses e o percurso

metodológico seguido do modelo lógico da pesquisa, delimitação do objeto da pesquisa e análise e coleta de dados.

O capítulo 4 principia com uma caracterização do município do Recife. Posteriormente, apresenta-se todas as ações voltados para o saneamento incluídos no PPA e em seguida a análise das ações autorizadas pelas LOA e implementadas pelo executivo. E, finalizando o capítulo, analisam-se e se espacializam os dados atinentes ao saneamento básico urbano. A última parte da pesquisa apresenta as considerações finais acerca dos resultados das análises.

1 O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO BRASILEIRO E O SANEAMENTO BÁSICO

Com o intuito de apresentar a problemática que envolve a temática do saneamento básico, este capítulo, inicialmente, realiza uma breve explanação acerca do crescimento demográfico das cidades, abordando alguns entraves e instrumentos advindos da aceleração no processo de urbanização, ocorridos com a Revolução Industrial. Posteriormente, aborda aspectos econômicos e demográficos que condicionaram a precariedade do saneamento básico no Brasil e por fim apresenta uma explanação jurídica acerca do saneamento básico no Brasil, antes e pós Constituição Federal de 1988.

1.1 O Processo de Urbanização⁴ Global

As cidades são fenômenos antigos, que surgiram na Ásia por volta do ano 3.500 AC, no vale compreendido entre Tigre e Eufrates. Todavia, o crescimento demográfico nas cidades só se manifesta significativamente a partir da primeira metade do século XIX, com o início da Revolução Industrial, na Europa (SILVA, 2006, p. 20). Esta gerou profundas mudanças na estrutura produtiva, na organização econômica e social da sociedade e, por conseguinte, afetou definitivamente a configuração espacial das cidades. Segundo Canêdo (1995, p. 6-7), “desde a descoberta do fogo, nada trouxe tão profundas e extensas transformações na aparência física da Terra e no modo de viver e trabalhar dos homens”. Iniciadas na Inglaterra, essas transformações se estenderam, de forma desigual, para os países da Europa continental e, posteriormente, para outras áreas de além-mar, transformando a natureza da história dos homens e a relação entre eles (CANÊDO, 1995, p. 8).

Além do surgimento de fábricas e máquinas a vapor e da nova divisão social do trabalho, as cidades tiveram que se reorganizar para fazer face à chegada de grandes contingentes de camponeses, que passaram a emigrar para as cidades devido à introdução de um sistema de operacionalização dos métodos agrícolas que propiciou o aumento da produtividade rural, liberando uma enorme massa de trabalhadores do campo (COTRIM, p. 258, 1994). Este fluxo migratório fomentou, na Europa, a transição de uma sociedade agrária para uma sociedade com cidades populosas e industrializadas.

⁴ Urbanização – fenômeno que ocorre quando a população urbana cresce em proporção superior à população rural (SILVA, 2006, p.26).

Na segunda metade do século XIX e nos primeiros anos do século XX, essa aceleração do processo de urbanização havia agravado de tal modo às condições sanitárias das cidades que as administrações foram obrigadas a buscar novas respostas, diante, inclusive de problemas de saúde e segurança pública. Nasce nesse contexto a disciplina do urbanismo. Ela e outras disciplinas como, por exemplo, a geografia, sociologia e economia, que tratam da cidade e do território, foram emoldurando-se com características disciplinares distintas. Segundo Calabi (2012, p.3), o período de formação do urbanismo com características autônomas pode ser situado entre os anos de 1859 e 1913.

A nova disciplina individualiza o próprio campo de aplicação, por um lado, no controle da ampliação da cidade (e somente dela) e, por outro lado, na organização da cidade existente, especificando uma série de instrumentos analíticos, de projeto, normas ainda hoje em parte utilizadas na prática urbana corrente. Zoneamento, divisão em lotes, [...] recuos, normas higiênicas e de prevenção de incêndios tornam-se dispositivos aos quais órgãos técnicos e administrativos urbanos recorrem para intervir na organização da cidade, a fim de tutelar as relações entre a esfera pública e a privada [...].

Neste período, há uma tendência geral de concentração dos núcleos produtivos e residenciais ficando patente a forte relação entre produção da cidade, condições de saneamento e nível de saúde da população. Segundo Calabi (2012, p. 9),

algumas cidades assumem o caráter de metrópoles; são construídos grandes parques, redes viárias, sistema de transporte público, instalações técnicas em rede, isto é, o suporte para a futura expansão das construções. A administração da cidade assume precisas funções políticas e econômicas, redefinem-se as relações entre a esfera pública e a privada (grifo da autora).

O último quartel do século XIX foi caracterizado por uma crescente participação das instituições políticas e administrativas, nos processos de construção e organização das cidades. As razões que motivaram o protagonismo do Estado na vida urbana, em linhas gerais, foi a velocidade com que se processava o crescimento urbano apoiado em distintas bases econômicas e sob diferentes pressões demográficas, condicionando as características do ambiente citadino, impelindo e condicionando a intervenção pública na organização da cidade.

Cabe observar que alguns dos instrumentos de intervenção pública utilizados na cidade advêm do período que se inicia na segunda metade do século XIX e se estende até a I Guerra Mundial. Neste período, a interferência do Estado na economia urbana manifesta-se através da: i) regulação da atividade econômica, impondo uma participação das empresas nos custos sociais; ii) da oferta pública de bens e serviços, em substituição aos mecanismos do

mercado e do planejamento da expansão e uso do solo urbano. Neste sentido, a regulação pública assume um papel proibitivo, procurando regulamentar um vasto conjunto de atividades desenvolvidas na cidade. No período em análise, foram implantadas regras sobre a construção de edifícios, utilização das vias públicas, sobre o exercício de atividades poluidoras, salubridade. Pretendeu-se, portanto, harmonizar e disciplinar o crescimento urbano. De outro lado, a atuação pública assume um papel positivo, através da oferta pública de bens e serviços. O traço mais evidente da intervenção das autoridades públicas nesse sentido foi a municipalização da gestão dos transportes, o fornecimento de água e/ou energia. Diante do exposto, observa-se que, no período que compreende a segunda metade do século XIX a I Guerra Mundial, o planejamento urbano constituiu a expressão do controle administrativo sobre a organização da cidade (SILVA, 1994).

O próximo item expõe a dinâmica econômica e demográfica brasileira enquanto condicionantes no processo de adensamento das cidades. Em linhas gerais, esse processo propiciou o descompasso entre aumento da população e provimento de infraestrutura sanitária o que evidenciou e agravou os problemas sanitários nos centros urbanos brasileiros.

1.2 O Processo de Urbanização Brasileiro

A problemática urbana no Brasil só passou a ter importância após a década de 1930, com a chamada Política de Substituição de Importações (PSI), que deu vigor ao incipiente processo de industrialização brasileiro. A partir da PSI, inicia-se um processo de transição do modelo agroexportador para o industrial, com as atividades industriais e de serviços tomando o espaço das atividades agrícolas, na economia, como se pode observar no gráfico 1.

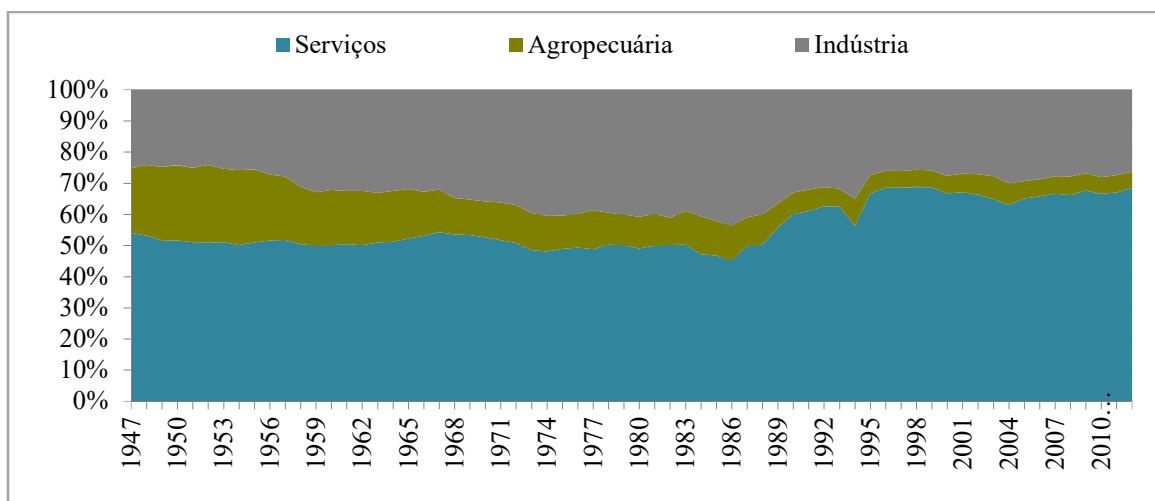


Gráfico 1– Brasil: composição setorial da economia – 1947-2011

Fonte: IBGE – Séries históricas e estatísticas, 2013.

A economia brasileira não apenas cresceu, mas transformou-se. O Brasil passou por uma transformação estrutural, alterando radicalmente sua base produtiva, com grandes rebatimentos nas condições de vida da população, inclusive urbana.

Todavia, para a compreensão das principais características da transição demográfica no país, não se pode considerar, além das transformações econômicas, as características demográficas brasileiras ao longo do século XX. A população brasileira multiplicou-se mais de 10 vezes no transcorrer dos censos 1900 a 2010. Como se observa no gráfico 2, em 1900 havia pouco mais de 17 milhões de habitantes e, em 2010, o Brasil atinge uma população de aproximadamente 190 milhões de habitantes.

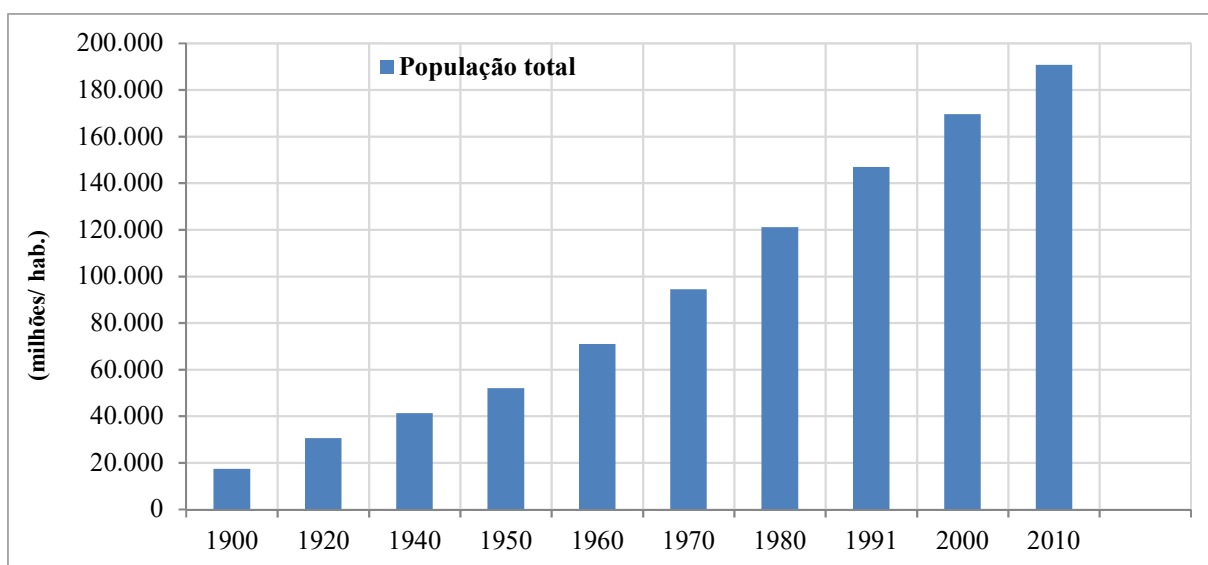


Gráfico 2– Trajetória da população brasileira (1900-2010)

Fonte: IBGE – Séries históricas e estatísticas, 2013.

O crescimento de um país ou região advém da combinação de três fatores básicos: mortalidade, natalidade e saldo migratório, sendo este a diferença entre o número de pessoas que saem e que entram definitivamente em um lugar. Essas três variáveis podem se alterar por diversos fatores. A natalidade e a mortalidade podem mudar a partir de fatos como o desenvolvimento da medicina e da saúde pública, melhorias nas condições socioeconômicas da população e aspectos institucionais, como regras trabalhistas e sanitárias, por exemplo. Já os fluxos migratórios se alteram por questões culturais, econômicas, guerras e até mesmo por fatores ambientais e climáticos.

Segundo Gremaud; Vasconcellos e Júnior (2009, p.18), a partir de 1940 o Brasil adentra a uma fase denominada de “transição demográfica”. Conforme, pode ser observado no gráfico³, esta fase representa a transição de um regime de alta fertilidade associada à mortalidade elevada (situação A), para um modelo de baixa fertilidade com diminuição da mortalidade (situação C). Entretanto, entre a situação inicial “A” e a final “C” existe uma elevação do crescimento da população (situação B), quando o declínio na taxa de natalidade ocorre em um patamar inferior ao declínio da taxa de mortalidade.

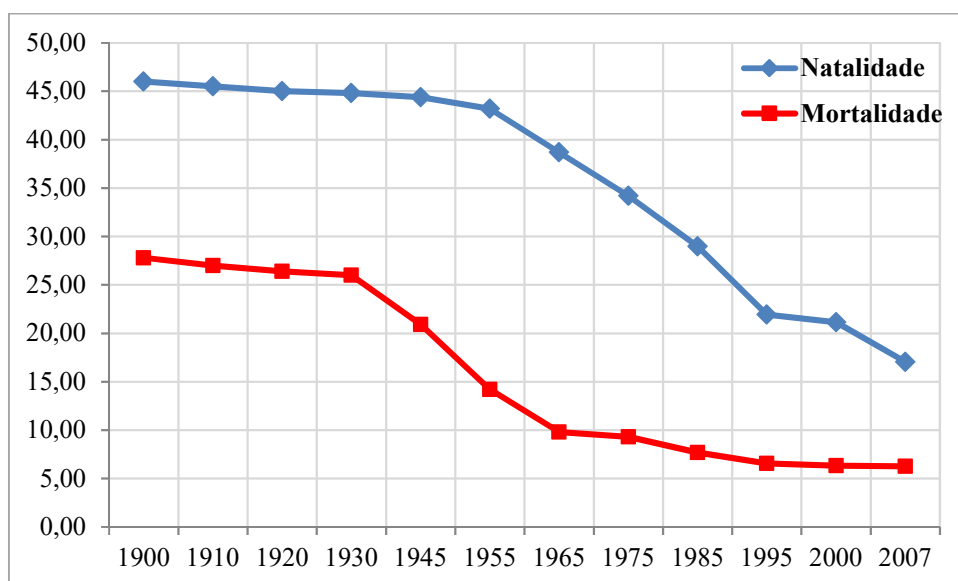


Gráfico 3 – Transição demográfica brasileira (1900-2007)

Fonte: IBGE – Séries históricas e estatísticas, 2013.

Como se pode observar no acima, a partir da década de 40 observa-se um declínio significativo na taxa de mortalidade. Embora também se observe o declínio da taxa de natalidade a partir de 1950, percebe-se que a natalidade cai menos do que a mortalidade, além de estar em um patamar bem mais alto. Esses fatos permitiram o crescimento populacional

significativo ocorrido no país a partir da década de quarenta, com grandes rebatimentos nas cidades brasileiras.

Mas, do ponto de vista demográfico, o processo de urbanização brasileiro não foi influenciado apenas pelo crescimento populacional que, segundo Dráuzio Varela (2013), teve sua base relacionada aos progressos na saúde pública (especialmente em vacinas e antibióticos) e às melhorias relativas ao saneamento básico, notadamente acesso à água de boa qualidade e controle de vetores. Houve também a influência dos fluxos migratórios, pois, assim como a economia, a demografia brasileira mudou seu perfil ao longo do século XX.

No Brasil, até o final do século XIX e início do século XX predominava a migração externa, principalmente a advinda da Itália e Portugal. Essa migração era significativa, explicando parte do crescimento populacional brasileiro. A partir de 1930, as migrações externas diminuem e o crescimento populacional passa a depender majoritariamente do crescimento vegetativo. Continuam existindo as migrações dentro do país, não afetando, todavia, a população total, mas apenas sua distribuição regional, como ilustra o gráfico abaixo.

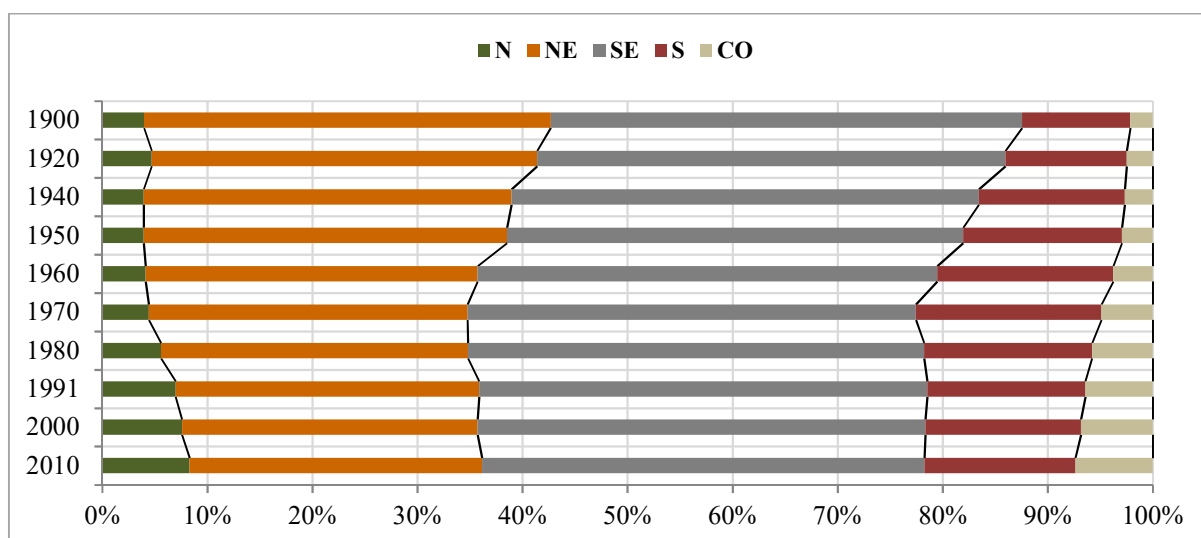


Gráfico 4 – Trajetória da distribuição da população brasileira por grandes regiões

Fonte: IBGE – Séries históricas e estatísticas, 2013.

De acordo com Gremaud; Vasconcellos e Júnior (p. 16, 2009), os deslocamentos populacionais envolvem as chamadas “forças de expulsão”, movimento que leva as pessoas a abandonar sua região de origem e, as “forças de atração”, que explicam a escolha da região de destino. O principal fluxo migratório que caracterizou o país no século XX foi o êxodo rural, caracterizado pela saída das pessoas do campo em direção às cidades, causando um vertiginoso aumento da população urbana, inicialmente na Região Sudeste, palco da citada

Política de Substituição de Importações, e posteriormente, de forma mais lenta, em outras regiões (gráfico 5).

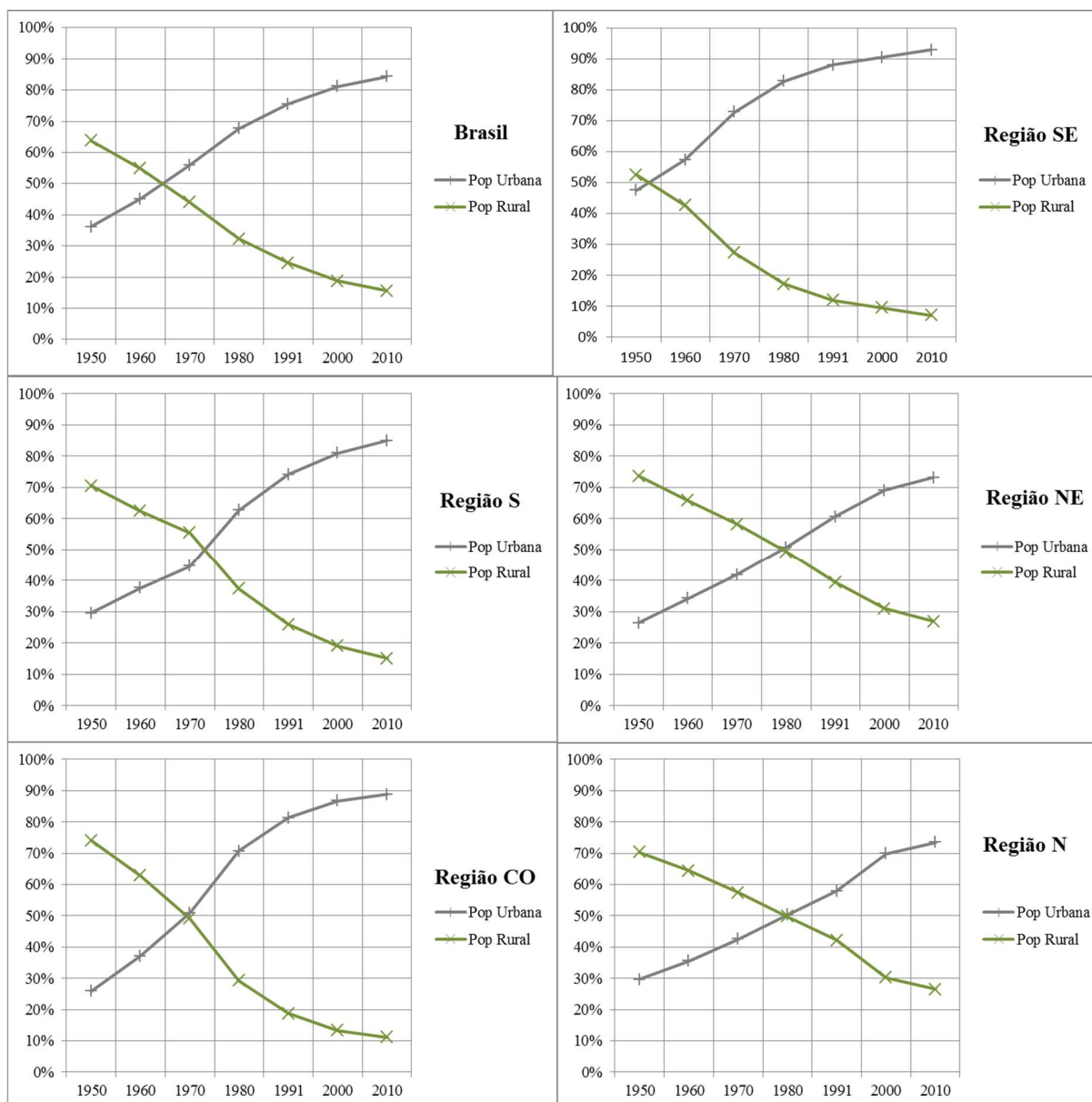


Gráfico 5– Participação da população urbana e rural no Brasil e grandes regiões

Fonte: IBGE – Séries históricas e estatísticas, 2013.

Em 1950, cerca de 35% da população brasileira residia nos centros urbanos, já em 2010 esse percentual ultrapassou os 80%, essa inversão ocorreu em todas as Grandes Regiões do Brasil, como pode ser observado no gráfico 5. Essa inversão foi acentuada a partir de 1950 com a intensificação do processo de urbanização e pelo êxodo rural - em meados da década de 1960, com a saída da população do Norte e Nordeste em direção ao Sul e Sudeste. Por esse motivo, as Regiões Sudeste e Sul foram as primeiras a possuir população urbana superior à

rural. Seguidas das demais Regiões que passaram a possuir população urbana superior a rural a partir de 1970 no Centro-Oeste e 1980 no Nordeste e Norte, conforme ilustra gráfico 5.

1.3 A Gestão das Cidades e o Saneamento Básico

No Brasil, juridicamente, a característica marcante da *Cidade* é se constituir no núcleo urbano sede do governo municipal, qualificado por um conjunto de sistemas político administrativo, econômico não agrícola, familiar e simbólico. Sob o aspecto urbanístico, um centro populacional assume características de cidade quando possui dois elementos essenciais: i) as *unidades edilícias* – conjunto de edificações em que os membros da coletividade residem ou desenvolvem suas atividades produtivas e os ii) *equipamentos públicos* – constituem-se nos bens públicos e sociais destinados a atender as necessidades da população, que não podem prover-se por sua própria conta – praças, hospitais, estradas, ruas, canalização de água e esgotamento sanitário, etc. (SILVA, 2006).

De acordo com Rolnik (2010, p. 20), constitui elementos da cidade, por menores que elas sejam, a concentração (riqueza, poder, infraestrutura, etc.) e a aglomeração de indivíduos, o que implica necessariamente na gestão da vida coletiva. Segundo a autora, dessa necessidade de organização da vida pública na cidade, emerge um poder urbano, uma autoridade político-administrativa que se encarrega de sua gestão.

Segundo Villaça (1999), as práticas do Planejamento Urbano no Brasil datam de 1875. Nesta época ainda não havia uma denominação formal do termo “Planejamento Urbano”. Todavia, preocupações como a saúde da cidade (higienismo), a necessidade de rompimento com o passado colonial, a adesão ao moderno e ascensão de uma nova classe dominante, começam a propiciar intervenções nas cidades.

Villaça (1999) divide em três períodos a história do Planejamento Urbano no Brasil, conforme ilustra a figura 1:

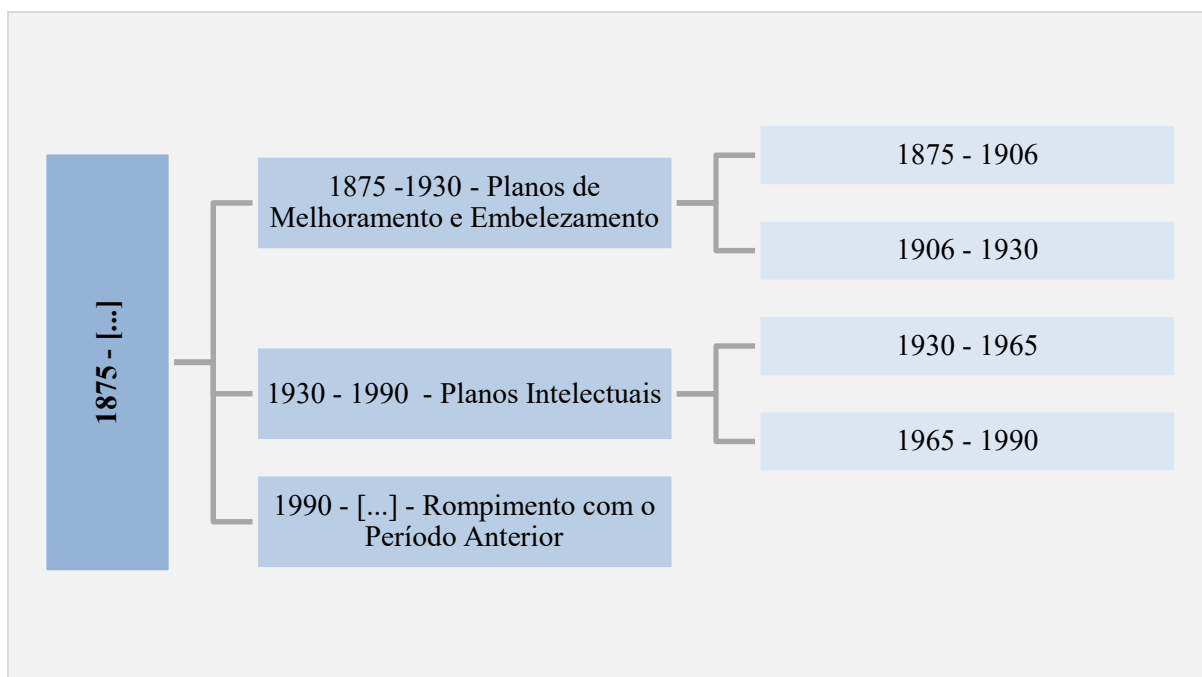


Figura 1 - Periodização das práticas do planejamento urbano no Brasil
Fonte: VILLAÇA, 1999.

De acordo com o autor, o período de 1875 a 1930 foi caracterizado pelos planos de melhoramento e embelezamento ainda herdeiros da forma urbana monumental que exaltava a burguesia e que destruiu a forma urbana medieval. Esse período subdividiu-se em duas fases, a primeira estende-se de 1875 a 1906 – marcada pela ascensão dos planos de melhoramento e embelezamento e a segunda de 1906 a 1930 – inicia-se o declínio dos planos de melhoramento e embelezamento. O segundo período se estende de 1930 a 1990 foi marcado pela ideologia do planejamento enquanto técnica de base científica. Esse período subdividiu-se também em duas fases com a primeira de 1930 a 1965 – caracterizada pela implantação de práticas urbanísticas e utilização do Plano Diretor e a segunda de 1965 a 1990 – marcada pela passagem do planejamento executado para o planejamento-discurso. No terceiro período, datado a partir de 1990, inicia-se uma reação ao período de base científica.

Cabe observar que para Villaça (1999, p. 180), só podem ser consideradas da esfera do “Planejamento Urbano” apenas aquelas ações do Estado sobre o urbano que tenham sido objeto de algum plano, por mais amplo que seja o conceito de plano.

Segundo Silva (2006, p. 89), o ‘Planejamento Urbano’ é um processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos. Portanto, o Planejamento Urbano constitui elemento essencial na formação e gerenciamento das cidades, pois ele interfere diretamente na produção, reprodução, organização/desorganização do espaço urbano.

A interação entre a transformação econômica e o crescimento populacional ocorridos ao longo do século XX acarretou profundas mudanças na configuração socioespacial das cidades brasileiras, que passaram a demandar reestruturações como a dotação de infraestrutura econômica, social e urbana. Demanda que nunca foi atendida satisfatoriamente, definindo o quadro de precariedade infraestrutural que caracteriza a grande maioria das cidades brasileiras, constituindo um entrave à promoção do desenvolvimento nacional.

Segundo o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID, 2000, p. 13), é possível classificar a infraestrutura em vários grupos, de acordo com a sua função: i) infraestrutura econômica (transporte, energia e telecomunicações); ii) a infraestrutura social (represas e canais de irrigação, sistemas de água potável e esgotamento sanitário, educação e saúde); iii) infraestrutura ambiental; e iv) infraestrutura vinculada à informação e ao conhecimento.

A disponibilidade de infraestrutura em determinada região constitui um indicador das suas condições de desenvolvimento. Essa disponibilidade ou a ausência favorecem ou limitam o processo de desenvolvimento econômico e territorial. Ao longo do processo de urbanização das cidades brasileiras, os investimentos em infraestruturas condicionaram a formação territorial e o desenvolvimento socioeconômico de algumas regiões, já ausência ou insuficiência limitaram suas possibilidades de desenvolvimento (IPEA, 2010).

1.3.1 Saneamento básico direito

A Assembleia Geral da ONU, em 2010, declarou o reconhecimento do direito à água potável e ao saneamento como um direito humano essencial para o pleno desfrute da vida e de todos os direitos humanos.

[...] Assim, o direito humano e fundamental à água potável e ao saneamento básico cumpre papel elementar não apenas para o resguardo do seu próprio âmbito de proteção e conteúdo, mas também para o gozo e o desfrute dos demais direitos humanos (liberais, sociais e ecológicos). Nesse sentido, a relação entre saneamento básico e proteção do ambiente resulta evidenciada, pois a ausência de redes de tratamento de esgoto resulta não apenas em violação ao direito a água potável e ao saneamento básico do indivíduo e da comunidade como um todo, mas também reflete de forma direta no direito a viver em um ambiente sadio, equilibrado e seguro (SARLET; FENSTERSEIFER, 2011, p. 116-117).

1.3.2 Saneamento básico – saúde, qualidade de vida e ambiental

A **saúde** humana depende dos serviços de saneamento básico como fatores determinantes das relações entre o meio ambiente e a saúde. As doenças causadas pelos problemas da falta de saneamento básico atingem especialmente, a população mais carente. Com isso, causa o aumento das desigualdades sociais, além de afrontar os direitos fundamentais sociais constitucionais e à dignidade da pessoa humana.

Segundo Carvalho e Adolfo (2012, p. 8), a ausência e/ ou precariedade do saneamento básico afeta a **dignidade do ser humano** com o meio natural. Para os autores, a qualidade ambiental deve ser reconhecida como elemento integrante do princípio da dignidade da pessoa humana, sendo fundamental ao desenvolvimento do ser humano e ao bem-estar existencial.

O saneamento ambiental considera o ambiente como um todo, através de uma visão sistêmica. Essa visão apregoa que não há ambiente salutar para o homem, sem a manutenção dos mecanismos que garantam a sobrevivência das diversas formas de vida na terra. Estes mecanismos, conhecidos como serviços ambientais, são prestados, majoritariamente, pelos ecossistemas naturais, tornando-se imprescindível a manutenção desses serviços para proteção aos ecossistemas naturais e suporte a vida. Entre os serviços ambientais estão a reciclagem, a reciclagem da matéria orgânica, a proteção dos solos e aquíferos, etc.

No Brasil, embora tenha havido avanços em termos conceituais, a situação do saneamento básico ainda é precária na maioria das cidades, e o saneamento ambiental praticamente inexistente.

Segundo Oscar Neto (2011), Professor de engenharia civil e ambiental da Universidade de Brasília, a ausência de saneamento básico causa mais externalidade ambiental negativa ao Brasil do que o desmatamento ou a execução de projetos para a obtenção de energia. De acordo com o Professor, “em média, todo brasileiro vai se deparar, em algum momento do seu dia, com problemas ambientais causados pela falta de saneamento. Sobretudo no que se refere a saneamento urbano”.

O próximo item expõe os esforços jurídicos para garantir o provimento dos serviços de saneamento básico.

1.4 Marco Jurídico do Saneamento Básico

O marco jurídico brasileiro, do saneamento básico, na presente pesquisa, foi dividido em dois momentos antes e pós Constituição Federal de 1988, conforme se apresenta a seguir.

1.4.1 Precedentes da Constituição Federal de 1988

Historicamente a União e os Estados têm participado, cooperativa ou concorrentemente com os Municípios, da gestão e provimento de serviços públicos de saneamento, em especial o abastecimento de água e o esgotamento sanitário.

Quanto à regulação, ao custeio e à competência, os serviços públicos foram inicialmente regulados a partir das Constituições de 1934 e 1937.

A Constituição de 1934 atribuiu, à União, a competência para legislar sobre serviços públicos. A partir da Constituição de 1946, tal competência foi atribuída ao ente federativo responsável pela prestação dos serviços (BRASIL – Ministério das Cidades, 2006).

No que concerne ao custeio dos serviços públicos, o Art. 50, *caput*, da Constituição Federal de 1934 estabelece que: “O orçamento será uno, incorporando-se obrigatoriamente à receita todos os tributos, rendas e suprimentos dos fundos e incluindo-se discriminadamente na despesa todas as dotações necessárias ao custeio dos serviços públicos” (BRASIL, 1934).

Quanto à competência, a Constituição de 1937, em seu Art. 26, dota os municípios de autonomia para organizar os serviços públicos de interesse local (BRASIL, 1937).

Entretanto, até meados da década de 60, os serviços de saneamento básico, em sua maioria, eram executados por diversos órgãos federais.

Em 1964, foi criado o Banco Nacional da Habitação (BNH). Segundo Rezende e Heller (2008, p. 257), a criação deste banco resultou no esvaziamento político e financeiro dos órgãos federais, que, até então, estabeleciam as diretrizes nacionais para o setor e colocavam-nas em prática. Órgãos como o Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS), o Departamento Nacional de Endemias Rurais (DNERu) e a Fundação do Serviço Especial de Saúde Pública (FSESP) perderam sua capacidade decisória sobre a macro política do saneamento. Essas entidades articulavam as políticas de saneamento, juntamente com os estados e municípios, embora a prestação do serviço estivesse sob a responsabilidade dos municípios, conforme explicita o art. 28, II, b, da CF de 1946 (BRASIL, 1946).

Em 1967, foi criado o Fundo de Financiamento para Saneamento (FISANE), a partir da reunião de recursos federais e de empréstimos externos, destinados a financiar o setor do saneamento. Esse Fundo tinha por intuito distribuir recursos, destinados ao saneamento, para as esferas federal, estadual e municipal (REZENDE; HELLER 2008, p. 293). Concomitantemente, foram transferidos, para o FISANE, os recursos e compromissos do Fundo Nacional de Obras de Saneamento (FNOS) e do Fundo Rotativo de Águas e Esgotos (FRAE), então existentes. Ainda em 1967, é instituído o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

Em 1968, o Plano Nacional de Saneamento (Planasa) é instituído de modo experimental. Também em 1968 foi instituído o Sistema Financeiro do Saneamento (SFS), destinado a implementar o novo programa de saneamento. Esse sistema teve no BNH seu órgão normativo, de controle e de assistência, coordenando ações e recursos federais, estaduais e municipais. Para tanto, foram transferidos, ao Banco, as atribuições e recursos do FISANE, sendo prevista a criação dos Fundos de Financiamento para Águas e Esgotos (FAE), que seriam integralizados com recursos regionais e estaduais.

Em 1971, o BNH foi transformado em empresa pública, permanecendo vinculado ao Ministério do Interior. A aprovação de seu estatuto ocorreu através do Decreto nº 72.512, de 23 de julho de 1973⁵, que dispunha, em seu art. 6º, que o BNH tinha como objetivo promover o desenvolvimento urbano integrado, de acordo com a política estabelecida pelo Governo Federal e exercer as funções de:

- I. órgão central do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), do Sistema Financeiro de Saneamento (SFS) e dos sistemas financeiros conexos, subsidiários ou complementares daqueles constituídos ou a serem criados;
- II. órgão gestor do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS);
- III. órgão de crédito, responsável pelo estímulo e controle da formação, mobilização e aplicação de poupanças e outros recursos no financiamento de:
 - a) planejamento, produção e comercialização de habitações;
 - b) planejamento e realização de obras e serviços de infraestrutura urbana e comunitária, especialmente os relativos a saneamento básico;
 - c) indústria de materiais de construção civil;
 - d) estudos, pesquisas, assistência técnica e demais serviços correlatos às atividades indicadas nas alíneas e itens precedentes (BRASIL, 1973).

Com a criação do FGTS e a instituição formal, em 1971, do Planasa, foi-se delineando um inédito plano de investimento, em escala nacional, para o saneamento básico, que tinha o SFS e o FGTS como mecanismos de sua execução. Observe-se que, até então, a

⁵ O Decreto nº 72.512, de 23 de julho de 1973 foi retificado pelo Decreto nº 88.293, de 09 de maio de 1983, porém sem retificar o exercício de suas funções.

União, Estados e Municípios apenas investiam, em saneamento, recursos provenientes dos seus orçamentos gerais, complementados com empréstimos externos (BRASIL – Ministério das Cidades, 2006, p.2).

Em 1971, atos do Ministério do Interior e do BNH condicionaram a concessão de empréstimos, com recursos do FGTS e provenientes de organismos internacionais, à criação das companhias estaduais. Este foi o mecanismo que propiciou o crescimento das empresas de economia mista (REZENDE; HELLER 2008, p. 257).

Por este motivo, em Pernambuco, foi criada a Companhia Pernambucana de Saneamento (Compesa), através da Lei nº 6.307, de 29 de julho de 1971. A Compesa foi instituída com o objetivo de se concentrar, em uma única autarquia, a gerência dos projetos que atenderiam ao Planasa, garantindo-se a viabilidade econômico-financeira da relação entre o Estado e a União, conforme os objetivos do BNH.

Para tanto, a Saneamento do Recife S. A. (Saner), instituição responsável pelos serviços de água e esgoto do Recife, e a Saneamento do Interior de Pernambuco (Sanepe), instituição responsável pelos serviços de água e esgoto do interior pernambucano, tornaram-se as subsidiárias da nova empresa, que substituiria o Fundo de Saneamento de Pernambuco (Fundespe), autarquia responsável pela provisão de financiamento para a realização de programas e projetos de saneamento no Estado. A unificação dos serviços foi concluída em 1974, com a extinção da Saner e da Sanepe (REZENDE; HELLER, 2008, p. 241-242).

A Compesa é uma entidade de personalidade jurídica de direito privado, com capital público e privado, em que a maioria de suas ações com direito a voto é pública, de gestão exclusivamente pública e cujos dirigentes são indicados pelo poder público. Tem sua instituição autorizada por lei, para prestação de serviço público passível de exploração econômica, a que o Poder Público seja levado a exercer por força de contingência ou conveniência administrativa (SNIS, 2013 p. 4).

1.4.2 Constituição Federal de 1988

O Estado Federal brasileiro fundamenta-se na descentralização política, com existência, de três níveis de poder: o da União, estados e municípios. Destaque-se que constitui princípio fundamental do Estado brasileiro a autonomia dos entes federados e a repartição constitucional de competências.

Uma pesquisa no texto constitucional de 1988 indica quatro dispositivos que se relacionam com o tema da competência político administrativa em matéria de saneamento. São os artigos 23, IX, 30, V, 25, § 1º e 200, IV.

A CF/88, em seu art. 23, IX, expõe que “é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (BRASIL, 1988, p. 11). Segundo Ely Lopes Meirelles, por competência comum, deve-se entender, a que cabe, indiretamente, às quatro entidades estatais para solucionar matérias que estejam nas suas atribuições institucionais (MEIRELLES, 1998, p. 124).

Art. 30. Compete aos Municípios:

[...]

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

[...]

§ 3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

A Constituição Federal de 1988, em seu art.30, delega, aos municípios, competência para: “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial” (BRASIL, 1988). Observa-se que a prestação do serviço de saneamento não é claramente definida como a do serviço de transporte público. Além disso, há um dissenso sobre quais serviços se enquadrariam como serviços de interesse local, o que torna razoavelmente complexa a definição da competência de sua prestação.

No que concerne ao saneamento básico, a Constituição de 1988, apresenta uma competência difusa, pois, em seu art. 25, § 1º, informa que “são reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição” (BRASIL, 1988).

O art. 200, da CF/88, declara:

Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

[...]

IV - participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico [...].

Após a explanação dos dispositivos constitucionais que informam o saneamento básico, expõem-se a leis de interesse dos serviços públicos de saneamento básico, pós Constituição de 1988.

Política Nacional de Recursos Hídricos nº 9.433/1997 – essa lei institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídrico – Singreh (BRASIL, 1997). De acordo com Peixoto (2013, p.4), essa lei reforça os fundamentos que consideram a água um bem de domínio público, recurso natural limitado e dotado de valor econômico.

Lei dos Consórcios Públicos nº 11.107/2005 – disciplina a mudança produzida por meio da nova redação do artigo 241 da Constituição Federal de 1988, a partir da Emenda Constitucional nº 19, aprovada em 4 de junho de 1998, a qual disciplinou o regime jurídico dos consórcios públicos, reconhecendo-os como pessoas jurídicas de direito público, assim como introduzindo novo conceito de gestão associada de serviços públicos (BRASIL, 2005). Em linhas gerais, essa lei fixou normas gerais para três novos tipos de contratos administrativos entre os entes federados, quais sejam: o contrato de constituição de consórcio público, o contrato de rateio das despesas de consórcio público e o contrato de programa para a prestação de serviços públicos por meio de gestão associada (PEIXOTO, 2013, p.3).

Lei do Saneamento Básico nº 11.445/2007 – essa lei estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. O art. 2º, da referida Lei, declara que os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:

- I - universalização do acesso;
- II - integralidade, compreendida como o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico, propiciando à população o acesso na conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e resultados;
- III - abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente;
- IV - disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de drenagem e de manejo das águas pluviais adequados à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado;
- V - adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais;
- VI - articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social

voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante;

VII - eficiência e sustentabilidade econômica;

VIII - utilização de tecnologias apropriadas, considerando a capacidade de pagamento dos usuários e a adoção de soluções graduais e progressivas;

IX - transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados;

X - controle social;

XI - segurança, qualidade e regularidade;

XII - integração das infraestruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos.

XIII - adoção de medidas de fomento à moderação do consumo de água (BRASIL, 2007, p. 5).

De acordo com Peixoto (2013, p. 3) essa lei também estabelece as diretrizes para:

a) o exercício da titularidade que deve ser seguida pelos entes federados detentores dessa condição, em relação aos serviços públicos de saneamento básico (Capítulo II) – nesse capítulo são definidos, de forma objetiva e suficiente, a obrigação e os requisitos para a formulação da política pública pelos entes titulares (municípios), tratando especialmente dos aspectos relativos à prestação direta dos serviços e, no caso de prestação delegada, das condições para a celebração e a validade dos respectivos contratos;

b) a prestação regionalizada dos serviços (Capítulo III) – diferentemente dos demais, os dispositivos desse capítulo não primaram pela objetividade e pela clareza dos seus propósitos, mas inovaram na concepção jurídica da forma de prestação regionalizada, atendendo a interesses estaduais, em contraposição à prestação mediante gestão associada, disciplinada pela Lei nº 11.107/2005 (Lei dos Consórcios Públicos);

c) o planejamento (Capítulo IV) – trata da obrigatoriedade e dos requisitos para a elaboração do plano de saneamento básico pelo titular;

d) a regulação e a fiscalização dos serviços (Capítulo V) – trata dos princípios e objetivos da regulação, e das competências normativas da entidade reguladora, que se aplicam principalmente aos serviços delegados, bem como dos direitos dos usuários à informação;

e) os aspectos econômicos e sociais dos serviços (Capítulo VI) – disciplina as questões essenciais relativas à política de cobrança pela prestação e disposição dos serviços, inclusive reajustes e revisões de tarifas;

f) determinados aspectos técnicos da prestação dos serviços (Capítulo VII) – particularmente os relativos à sua qualidade.

Política Nacional de Resíduos Sólidos nº 12.305/2010 – essa lei disciplina os aspectos que se aplicam a todos os entes da Federação e às pessoas físicas e jurídicas responsáveis, direta ou indiretamente, pela geração de resíduos sólidos e as que desenvolvam ações relacionadas à gestão integrada ou ao gerenciamento de resíduos sólidos. Cumpri observar que a lei supracitada foi instituída sem causar prejuízo as diretrizes constantes na Lei nº 11.445/2007, que trata de aspectos dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

1.4.3 Saneamento no estado de Pernambuco: a Compesa

A Constituição do Estado de Pernambuco, seguindo a CF/88, art. 30, atribui aos municípios, “legislar sobre assuntos de interesse local e organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial”, conforme expõe art. 78, incisos I e V, respectivamente (PERNAMBUCO, 1989, p. 41-42). Saliente-se, que assim como a CF/88, a Constituição de Pernambuco não explicita claramente o que são serviços públicos de interesse local, exceto o serviço de transporte público.

Pernambuco possui 184 municípios e um distrito estadual⁶ (que para efeito de simplificação, será analisado, neste trabalho, como município). A Compesa opera em 173, dentre os 185 municípios do estado de Pernambuco, inclusive no distrito estadual de Fernando de Noronha.

Segundo dados do Sistema Nacional de Informações Sanitárias (SNIS), em 2012, 173 dos 185 municípios pernambucanos possuíam algum tipo de cobertura de água e/ou esgoto. A Compesa (prestadora regional⁷) operava em 173 municípios pernambucanos, atendendo a 150 municípios com o provimento de água e a 23 com o provimento de água e esgoto. As Prefeituras (prestador local⁸) proviam água em quatro municípios, esgoto em 20 e água e esgoto em três municípios. Até o ano de 2012, não havia Consórcios (prestador microrregional⁹) operando no Estado, conforme ilustra a tabela 1.

Tabela 1 – Pernambuco: (%) dos prestadores e a cobertura dos serviços de água e/ou esgotos 2012

Prestador	Serviços		
	Água	Esgotos	Água e esgotos
Compesa (regional)	81%	-	12%
Consórcios (microrregional)	-	-	-
Prefeituras (local)	2%	11%	2%
Total	83%	11%	14%

Fonte: SNIS, 2014.

⁶Distrito Estadual de Fernando de Noronha – instituído através da Lei nº 11.304/1995 (PERNAMBUCO, 1995).

⁷ Prestador de serviços de abrangência regional – entidade legalmente constituída para administrar serviços e operar sistema(s), atendendo a vários municípios com sistema(s) isolado(s) ou integrado(s), compreendendo as companhias estaduais (BRASIL-Ministério das Cidades, 2013).

⁸ Prestador de serviços de abrangência local – entidade legalmente constituída para administrar serviços e operar sistema(s), atendendo ao município em que está sediada (BRASIL-Ministério das Cidades, 2013).

⁹ Prestador de serviços de abrangência microrregional – entidade legalmente constituída para administrar serviços e operar sistema(s), atendendo a alguns municípios, normalmente adjacentes e agrupados (BRASIL-Ministério das Cidades, 2013).

De acordo com a tabela acima, a Compesa (prestador regional) provê apenas serviços de água a 81% dos municípios e serviços de água e esgoto a 12% dos municípios pernambucanos. As Prefeituras (prestador local) são responsáveis pelo provimento dos serviços de água, esgotos e água e esgotos em: 2%, 11% e 2%, respectivamente, dos municípios pernambucanos.

Destaque-se, que em 20 municípios pernambucanos ocorre, concomitantemente, prestação regional e local. Nesses casos, a Compesa é responsável pelo provimento dos serviços de água cabendo as Prefeituras o provimento dos serviços de esgoto, exceção ao município de Quipapá que provê serviços de água e esgoto.

Observa-se também que, considerando os dois prestadores, em Pernambuco, 83% dos municípios possuem serviços de água, 11% possuem acesso aos serviços de esgotos e apenas 14% dos municípios tem acesso aos serviços de água e esgoto, independentemente do prestador. É válido ressaltar que 3%, dos municípios pernambucanos (Água Preta, Carnaubeira da Penha, Catende, Gameleira, Iati e Jaqueira), não recebem nenhuma prestação dos serviços de água e/ou esgotos. Cumpre destacar, que as populações destes municípios, não acessam nenhum dos serviços públicos de saneamento básicos, distribuição de água encanada e coleta e tratamento de esgoto. Observe-se que o despejo de esgoto, sem tratamento adequado, nos rios, lagos e mares afeta a qualidade das águas e constitui-se em um grave problema ambiental, social e de saúde pública. Segundo dados do SNIS (2014), Recife, encontra-se nos 12% que recebem a prestação de serviços de água e esgotos da Compesa.

1.4.4 Saneamento básico no município do Recife

A Lei Orgânica do Município do Recife, em seu art. 70, dispõe que:

a execução de funções públicas e soluções de interesse comum, poderá articular-se para cooperação com a União, o Estado de Pernambuco e os Municípios, principalmente aqueles que integrem a Região Metropolitana do Recife.

Parágrafo Único - A cooperação intermunicipal e intergovernamental far-se-á sob a forma de convênios, acordos, consórcios, contratos multilaterais e outros instrumentos, firmados mediante autorização da Câmara Municipal, obedecidas as legislações federal, estadual e municipal, para as finalidades de:

[...]

III - criação, implantação, operação e manutenção de obras e serviços locais de transportes, abastecimento, saneamento básico, saúde e outros equipamentos sociais e serviços públicos de natureza intermunicipal ou regional (RECIFE 1990, p, 39) [...].

O saneamento básico, na cidade do Recife, apresenta sua prestação de forma difusa. Compreendendo ao município de forma integral o provimento dos serviços de limpeza urbana e drenagem e de forma associada os serviços locais de água e esgotos, nos termos do art. 70, da Lei Orgânica do Município do Recife mediante convênio de cooperação com o Estado de Pernambuco, tendo como entidade executora a Compesa, ou outro órgão que a suceda (RECIFE, 2005, p.3).

A limpeza urbana da cidade é realizada pela Empresa de Manutenção Urbana (Emlurb). A Emlurb é uma Empresa Pública, constituída em 26 de abril de 1979, pelo Executivo Municipal, com fundamento na Lei nº 13.535, dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio, autonomia administrativa e financeira, regida pelo seu Regimento Interno e Estatuto Social. Foi vinculada à Secretaria de Serviços Públicos (SSP) da Prefeitura do Recife. Com a extinção da SSP, em 2013, a Emlurb passou a vincular-se à, recém criada, Secretaria de Infraestrutura e Serviços Urbanos (SISU).

A Empresa de Urbanização do Recife (Urb) é o órgão público municipal responsável por promover estudos e projetos de urbanização e de prestação de serviços públicos e executar de forma indireta as obras de edificação e urbanização.

Neste sentido, a Emlurb é responsável pela limpeza urbana e pela manutenção da drenagem urbana, cabendo a Urb a realização das obras de drenagem. A Emlurb é uma empresa de manutenção dos serviços públicos e a Urb uma empresa que realiza obras, de forma indireta.

Em Recife, a prestação dos serviços locais de água e esgotos é realizada de forma associada entre a Compesa (prestador regional), a Secretaria de Saneamento (Sesan), Autarquia Municipal de Saneamento (Sanear) e Fundo Municipal de Saneamento (Fmsan), (prestador local).

A Secretaria de Saneamento do Recife foi instituída através da Lei 16.662/2001, como órgão superior, subordinado diretamente ao Gabinete do Prefeito, constituindo o núcleo central do sistema de saneamento do Município. Em consonância com a referida lei, art. 36, compete à Sesan:

- I - planejar e executar a política de saneamento do Município, considerando que:
 - a) as ações de saneamento compreendem concepção, projetos, obras, manutenção e operação do abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem, bem como melhorias sanitárias domiciliares e urbanísticas necessárias para a realização dessas ações;
 - b) as ações de saneamento devem ter caráter integral necessário à promoção da saúde e da salubridade ambiental.

- II - desenvolver parcerias com outros órgãos do Município do Recife, do Estado de Pernambuco e da União visando à melhoria do atendimento sanitário da cidade, garantindo a eficácia dos investimentos públicos;
- III - desenvolver e implementar mecanismos de participação e controle social sobre os serviços de saneamento;
- IV - promover o atendimento sanitário universalizado;
- V - exercer outras atividades correlatas com as suas atribuições (RECIFE, 2001, p. 7-8).

A Autarquia Municipal de Saneamento, o Conselho Municipal de Saneamento e o Fundo Municipal de Saneamento do Recife, foram fundados pela Lei 17.104/2005. Esta lei, em seu art. 2º, atribuiu a Sanear:

- I - adotar o saneamento ambiental como conceito de saneamento para o Recife e o saneamento integrado como modelo de intervenção, conforme disposto na política municipal de saneamento;
- II - manter articulação e coordenar as ações dos diversos órgãos e entidades públicas e privadas com interfaces nos projetos de saneamento ambiental;
- III - utilizar indicadores de condições ambientais para definir as prioridades de intervenção;
- IV - contratar pessoal técnico e administrativo mediante realização de concurso público e promover sua capacitação técnica;
- V - criar as condições necessárias para o funcionamento do Conselho Municipal de Saneamento;
- VI - estabelecer parcerias com o Governo Federal e o Governo Estadual e implementar a realização de convênios entre entes federados (União, Estados e Municípios);
- VII - atuar como primeira instância administrativa na resolução de conflitos entre usuários e concessionários, operadores ou prestadores de serviços;
- VIII - realizar periodicamente, de acordo com Lei específica, a Conferência Municipal de Saneamento e implementar e acompanhar os encaminhamentos das deliberações;
- IX - gerir os recursos do Fundo Municipal de Saneamento;
- X - editar os regulamentos e as normas técnico-administrativas relativas à execução de obras e operação dos serviços de sua competência, em especial quando prestados por terceiros;
- XI - mobilizar a população, implantar políticas permanentes de educação sanitária e ambiental, manter articulação com os canais de participação da sociedade civil;
- XII - fiscalizar, regular e monitorar de forma permanente as atividades de saneamento, de forma direta ou através de delegação (RECIFE, 2005, p. 1-2).

Ao Conselho Municipal¹⁰ de Saneamento, compete, conforme determina o art. 5º, da Lei 17.104/2005, “assessorar o município do Recife na fixação das políticas públicas de saneamento e preservação do meio ambiente” (RECIFE, 2005, p.2).

¹⁰Conselho Municipal de Saneamento – órgão colegiado de natureza consultiva, deliberativa e normativa vinculado à Sanear (RECIFE, 2005, p. 2).

O Fundo Municipal de Saneamento “destina-se a financiar projetos de saneamento básico e preservação ambiental e será gerido pela Sanear a partir de diretrizes fixadas pelo Conselho Municipal de Saneamento” (RECIFE, 2005, p. 2).

Conforme exposto, constata-se que esforços no campo jurídico vêm sendo empreendidos para assegurar o provimento dos serviços de saneamento básico à população brasileira. De maneira abrangente, o próximo capítulo trata dos instrumentos utilizados pelas administrações públicas para superar o déficit histórico no setor.

2 PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E GESTÃO DE CIDADES

O planejamento governamental constitui elemento fundamental para a compreensão da produção e organização do espaço urbano, pois, a gestão da cidade é realizada dentro da lógica do planejamento governamental, que por força de lei, determina, quais planos e projetos serão implantados. Por este motivo, o problema da presente pesquisa que se constitui na ausência e/ou precariedade do saneamento básico, na cidade do Recife foi analisado sob a ótica dos três instrumentos básicos de planejamento governamental, quais sejam: os Planos Plurianuais, as Diretrizes Orçamentárias e os Orçamentos Anuais. Pois, tudo que é planejado e realizado na cidade passa, necessariamente, por esses três instrumentos.

2.1 Interação entre Planejamento Governamental e Orçamento Público

No âmbito público, sempre que considerarmos o planejamento temos que pensar também no orçamento, pois a Constituição Federal de 1988 em seu art. 165 determinou que cada ente federado, institua, periodicamente, três instrumentos básicos de planejamento e orçamento: Planos Plurianuais, Diretrizes Orçamentárias, Orçamentos Anuais, formalizados através de lei de iniciativa exclusiva do Poder Executivo (BRASIL, 1988).

Considerado como um plano de médio prazo, o Plano Plurianual (PPA) é projetado para ter vigência por um período de quatro anos, contados desde o início do segundo ano de cada mandato (presidente, governador ou prefeito).

Em conformidade com o PPA, cabe a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) dentre outras atribuições, estabelecer as metas e prioridades da administração pública e orientar a elaboração dos orçamentos anuais. De acordo com a sistemática constitucional, portanto, a LDO é a lei interposta entre o PPA e a LOA.

Destaque-se que é uma imposição legal que os orçamentos sempre estejam em conformidade com os planos, assegurando que os meios de realização (especialmente os recursos financeiros) estejam associados aos objetivos e metas, definidos nos planos governamentais (BRASIL-TCU, 2012, p.12).

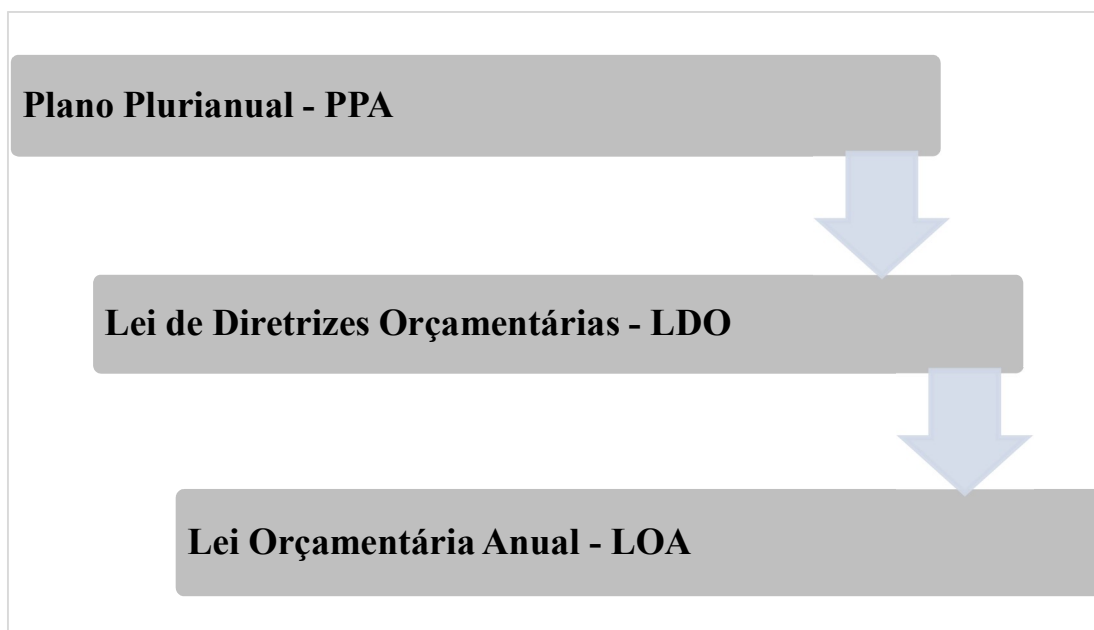


Figura 2 – Interação entre planejamento e orçamento
Fonte: BRASIL-TCU, 2012.

2.1.1 Ciclo Orçamentário

O ciclo orçamentário corresponde a um período de quatro anos, iniciando pela elaboração do PPA e encerrando com o julgamento da última prestação de contas do Poder Executivo pelo Poder Legislativo. É um processo dinâmico e contínuo, com várias etapas articuladas entre si, por meio das quais os orçamentos são elaborados, aprovados (discussão e votação), executados, avaliados e julgados, conforme ilustra a figura abaixo.

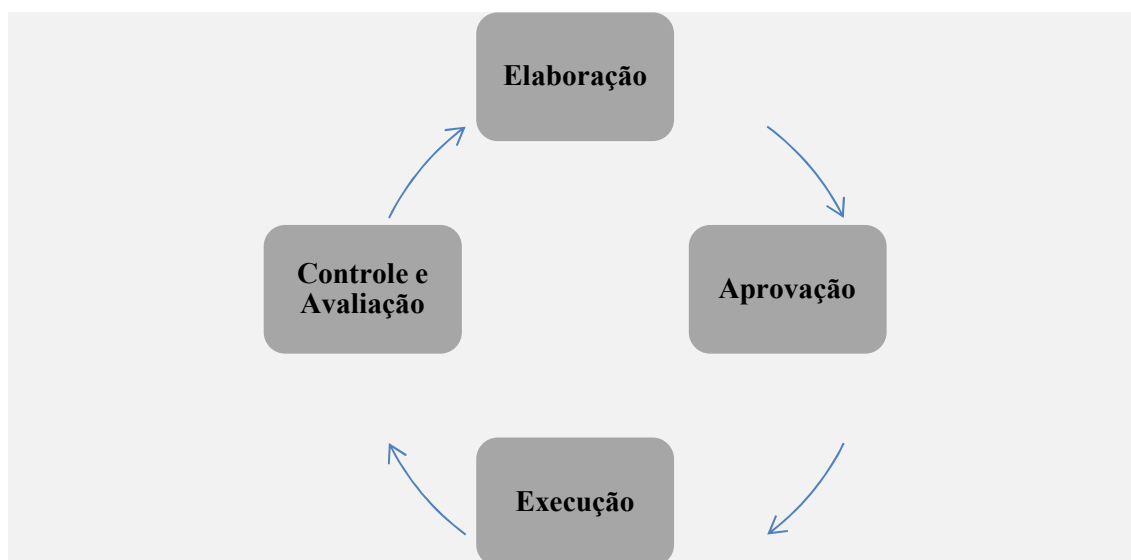


Figura 3 – Fases do ciclo orçamentário
Fonte: BRASIL-TCU, 2012.

Como mencionado anteriormente, o modelo orçamentário brasileiro, definido nos art. 165 a 169 da Constituição Federal tem por base o elo entre o planejamento e a fixação de despesas para determinado exercício e se materializa em três documentos formais, devidamente hierarquizados, quais sejam o PPA, a LDO e a LOA (ILB, 2013).

As três leis do ciclo orçamentário devem estar compatíveis com a CF/88, com a Lei de Responsabilidade Fiscal¹¹ (LRF), com a Lei 4.320/1964¹² e estreitamente ligadas entre si, compatíveis, harmônicas e utilizando a mesma linguagem, ou seja, a denominação de um determinado programa e das ações correspondentes constantes do orçamento deve ser a mesma utilizada no PPA. A figura (4) a seguir, ilustra o ciclo orçamentário.

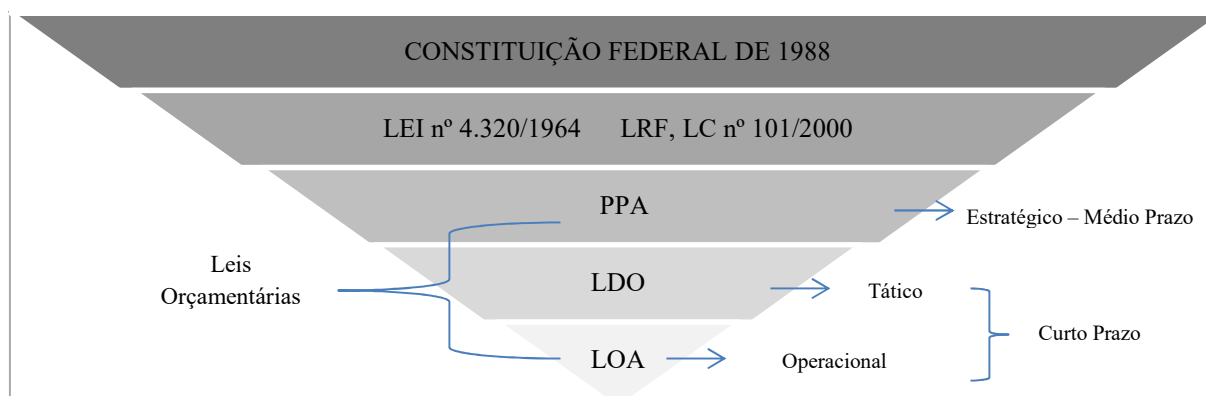


Figura 4 – Visão jurídico-legal do orçamento público

Fonte: Adaptado de PALUDO, 2013, p. 39.

A função das Leis Orçamentárias é integrar as atividades de planejamento e orçamento, visando assegurar o sucesso da atuação governamental nos municípios, Estados e União, ou seja, é um sistema integrado de planejamento e orçamento adotado pelos Municípios, Estados, Distrito Federal e União.

2.1.1.1 Lei do Plano Plurianual – PPA

O PPA é um dos instrumentos que a Constituição de 1988 criou para institucionalizar o planejamento na esfera pública, regulamentado pelo Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998 que estabelece diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para um período de quatro anos, organizando as ações do governo em programas que resultem em bens e

¹¹ Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências (BRASIL, 2000).

¹² Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal (BRASIL, 1964).

serviços para a população, buscando o desenvolvimento do país. Neste plano são definidas as grandes prioridades do governo para o período.

Por conseguinte, torna-se a ferramenta mais importante do Planejamento Governamental, não apenas, para União, mas também, para Estados e Municípios. Pois, o PPA condiciona a elaboração de todos os demais planos, que devem estar em consonância e harmonizar-se com o PPA, conforme dispõe art. 165, § 4º da CF/88 “os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional” (BRASIL, 1988), além de direcionar o orçamento.

Neste sentido, Paludo (2013, p. 81), conceitua o planejamento governamental como a atividade que, a partir de diagnósticos e estudos prospectivos, orienta as escolhas de políticas públicas, sendo o PPA um instrumento desse planejamento, que define diretrizes, objetivos e metas com o propósito de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas. Além de estabelecer o trinômio diretrizes, objetivos e metas, de forma regionalizada, para as despesas de capital e outras delas decorrentes e às relativas a programas de duração continuada, conforme o ordenamento constitucional, o PPA é também o principal instrumento de organização da atuação governamental.

Em síntese, é através deste plano, e por meio de ações governamentais, que os governantes buscam definir soluções para os diversos problemas (saúde, educação, mobilidade, saneamento, etc.) existentes. O PPA compreende o conjunto de ações que devem ser realizadas pelo governo no período de quatro anos. Se um governante tem como uma de suas metas de governo resolver o problema do saneamento básico ele tem que inserir isto no PPA. E como fazer isto? Através de um programa que vai prever todas as ações que serão executadas para resolver o problema em tela. Além disso, o PPA vai determinar quanto será realizado em cada ano e quanto vai custar o total das ações.

A elaboração do PPA é de responsabilidade do chefe do Executivo. O PPA é um plano de médio prazo, elaborado para ter vigência por um período de quatro anos, conforme já mencionado.

O projeto de lei do PPA deve ser enviado ao Congresso Nacional (no caso da União), até 31 de agosto do primeiro ano de cada mandato presidencial, devendo ser aprovado até o encerramento da sessão legislativa, em 22 de dezembro. No caso dos Estados e municípios, vigoram os prazos que estão estabelecidos nas respectivas Constituições Estaduais, Leis Orgânicas municipais e regimento interno das Assembleias Legislativas e das Câmaras

Municipais (ILB, 2013, p.43). Caso não possuam datas fixadas, ficam condicionados aos prazos especificados na CF/88.

Uma vez sancionado e publicado, o PPA estará apto a ser executado nos próximos quatro anos. Esse período inicia-se a partir do segundo ano de mandato presidencial (governador ou prefeito) até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente. Destaque-se que a vigência do PPA não coincide com o mandato do chefe do Poder Executivo, conforme ilustra a figura, abaixo. Pois, o primeiro ano de vigência do PPA será o segundo ano do mandato do chefe do Poder Executivo. No caso da União, o chefe do Poder Executivo é o Presidente da República; nos Estados, o Governador; e nos municípios, o Prefeito. Isso ocorre para que não haja descontinuidade de programas governamentais na transição de um governo a outro.

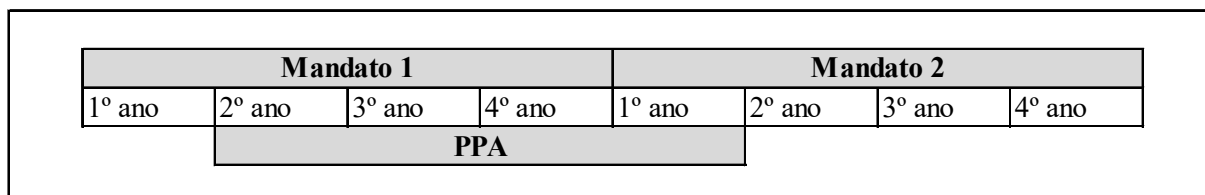


Figura 5 – Vigência do plano plurianual
Fonte: BRASIL, 1988.

Acrescente-se que o PPA deve ser monitorado e avaliado no transcorrer de sua execução. Pois, caso ocorra alguma mudança na conjuntura econômica, nas demandas da população o PPA deve ser reavaliado e ajustado à nova realidade. Visto que, o planejamento não pode ser estático ele deve ser flexível para se adequar as mudanças que ocorrem no transcorrer de sua execução. Portanto, caso necessário, o chefe do Executivo pode enviar, a cada ano, um projeto de lei de revisão do PPA. Isso demonstra que o planejamento é maleável e que o PPA pode, durante o período de vigência, sofrer alterações.

Sinteticamente, o PPA contempla cinco fases: elaboração, implementação, monitoramento, avaliação e revisão. É organizado por tipos de programas, conforme sua finalidade. Os Programas Temáticos (no caso do município do Recife são os programas finalísticos) retratam a agenda de governo organizada pelos temas das políticas públicas e orientam a ação governamental, ao passo que os Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado combinam um conjunto de ações destinadas ao apoio, à gestão, e à manutenção da atuação governamental (PALUDO, 2013, p. 98).

2.1.1.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

Antes de efetuar o orçamento de cada ano o governo prepara e encaminha para ser discutida no Congresso, Assembleias ou Câmaras uma outra lei intitulada; Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Esta é uma lei anual que estabelece, entre outros assuntos, as metas e prioridades do governo, ou seja, quais as obras e os serviços mais importantes a serem realizados no ano seguinte. A LDO dita as regras que deverão ser observadas na formulação do projeto da LOA pelo Poder Executivo e na discussão, votação e aprovação pelo Poder Legislativo. Saliente-se que a LDO subordina-se ao PPA, no que concerne à programação prioritária.

O Poder Executivo possui prazo até 15 de abril de cada ano para encaminhar o projeto da LDO ao Congresso Nacional. A votação da LDO, normalmente se encerra até o mês de junho e se tem até 31 de agosto (o não encaminhamento da lei até este prazo implica em crime de responsabilidade do Presidente da República) para encaminhar a proposta de LOA ao Congresso.

A Lei Orçamentária Anual, define como será produzido o orçamento anual e quais serão os gastos mais importantes para o período. No PPA, estão as grandes prioridades para um período de quatro anos. Mas, este planejamento precisa ser ajustado a cada ano de acordo com as necessidade e metas do governo para o ano seguinte.

Neste sentido, é a LDO que define quais as despesas mais importantes que o governo deve fazer a cada ano. A LDO, portanto, faz a ligação entre o plano estratégico de médio prazo estabelecido no PPA com o plano operacional de curto prazo representado pelo Orçamento Anual (LOA). Além de definir quais são as prioridades¹³ que deverão constar no orçamento anual ela também traz uma série de regras para elaborar, organizar e executar o orçamento. Portanto, como o próprio nome sugere a LDO é uma lei diretiva.

2.1.1.3 Lei Orçamentária Anual – LOA

O Orçamento da União vem desde o PPA, que define qual caminho deve seguir, qual rumo as despesas devem tomar ao longo desse período.

¹³ No caso da União, a LDO retira do PPA as prioridades que LOA deve contemplar em cada ano, mas essas prioridades não são absolutas, uma vez que, existem outras despesas prioritárias: i) obrigações constitucionais e legais; ii) manutenção e funcionamento dos órgãos/entidades; iii) PAC e programa de superação da extrema pobreza ;e iv) as demais despesas priorizadas pela LDO (PALUDO, 2013, p,74).

As ações fazem parte do orçamento, mas antes de fazerem parte do orçamento elas devem estar previstas no PPA. O PPA define as ações para um período de quatro anos. E anualmente o orçamento, através da LOA, irá destinar os recursos financeiros para parte dos programas/ações do PPA.

A LOA é um instrumento de planejamento de curto prazo, um ano, de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo. Deve estar compatível com a CF/88, com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), com a Lei 4.320/1964, com o PPA e com a LDO, conforme ilustra a figura 4. É a lei que viabiliza a realização dos programas e das políticas públicas com o intuito de propiciar o bem-estar da coletividade.

Cabe a Lei Orçamentária Anual (LOA), à luz do PPA e da LDO, estimar receitas e fixar despesas, de modo a efetivamente autorizar a realização de gastos públicos em determinado exercício financeiro.

É na LOA que o governo demonstra todas as receitas e despesas para o ano seguinte. A LOA é composta de três documentos, também denominados de orçamentos: fiscal, seguridade social e investimento das empresas estatais.

- a) orçamento fiscal – contempla os gastos em infraestrutura, educação, agricultura, manutenção dos órgãos, transferências de receitas tributárias federais para Estados e municípios, entre outros, e discrimina as receitas de acordo com a origem.
- b) orçamento da seguridade social – lista os desembolsos com benefícios previdenciários (aposentadorias, pensões, etc.), assistência social e saúde e discrimina as receitas de contribuições sociais e de transferências recebidas do orçamento fiscal.
- c) orçamento de investimento das empresas estatais – contempla apenas este tipo de gasto, com as respectivas fontes de financiamento. Observe que os demais gastos das estatais, como manutenção e pagamento de pessoal, não entram na LOA.

Os recursos que vão constar da proposta orçamentária são discutidos dentro de uma perspectiva de ambiente econômico. Situação da economia, qual será a taxa de inflação do ano seguinte, qual é a evolução do crescimento da economia, qual será a taxa de câmbio de juros. Estes são alguns parâmetros básicos que norteiam a estimativa de receita. Para União existe a Secretaria da Receita Federal que é responsável pela arrecadação e acompanhamento de todos os impostos e das principais contribuições sociais que fornece uma estimativa inicial. Há também o INSS que fornece uma estimativa de arrecadação da receita da contribuição dos empregadores/trabalhadores para a Previdência. Além da arrecadação direta de diversas entidades da máquina pública que possuem diversas taxas que são recolhidas ao longo dos

serviços que são prestados. No final estes números são discutidos pelo Ministério do Planejamento e pelo Ministério da Fazenda e através de sucessivas reuniões vão sendo discutidos os números até que se chegue a valores mais apropriados para constar na proposta.

No caso dos Estados e Municípios, vigoram os prazos que estão estabelecidos nas respectivas Constituições Estaduais, Leis Orgânicas Municipais e Regimento Interno das Assembleias Legislativas e das Câmaras Municipais (ILB, 2013, p.43).

O fato de ser necessária a autorização legal para a realização do gasto público não significa, todavia, que a previsão de determinada despesa na LOA, por si só, gere direito subjetivo para os destinatários das dotações orçamentárias. O que ocorre é que, embora só possa ser gasto aquilo que for autorizado pela LOA, nem toda a despesa nela fixada deva necessariamente ser executada. Em virtude do exposto, afirma-se, por consequência, que o orçamento não é impositivo, mas sim autorizativo. (BRASIL-TCU, 2012).

Isso significa que o orçamento fixa um teto de gastos que pode ou não ser observado, conforme o exclusivo critério dos gestores públicos. Há notícias de que até mesmo tal limite de teto é, eventualmente, desobedecido, sem consequências mais sérias para os infratores. Por outro lado, o caráter autorizativo da lei orçamentária gera rigidez, decorrente da coexistência de um elevado volume de despesas obrigatórias e vinculações de receitas a finalidades específicas o que reduz significativamente a margem de liberdade dos gestores públicos.

Entretanto, essa situação não condiz com o ideal das estruturas normativas vigentes, a começar pelo princípio republicano que rege o nosso Estado democrático de Direito. A República respalda o dever de o agente público prestar contas, a qualquer momento, não apenas sobre o que faz, mas também acerca do que deixa de fazer. Afinal, as suas decisões se referem ao patrimônio ou à coisa comum, com reflexo sobre todos os cidadãos (PEDERIVA, 2008, p. A2).

Diante do exposto, observa-se que as razões acerca das controversas a respeito do caráter do orçamento no Brasil fazem parte do mundo da política, onde a técnica pouca contribuição tem a dar (ILB, p. 24).

Cabe observar, que as despesas obrigatórias decorrem não da lei orçamentária, mas de outras normas e princípios que estipulam a obrigatoriedade, a exemplo do que ocorre em relação a despesas com pessoal e às transferências constitucionais ou legais por repartição de receita.

2.2 Orçamento Público

Do nascimento à morte, nossas vidas são afetadas de inúmeras maneiras pelas atividades do governo. Nascermos em hospitais subsidiados, quando não públicos [...]. Muitos de nós recebemos uma educação pública [...] todos nós, em algum momento de nossas vidas, recebemos dinheiro do governo, como estudantes – por exemplo, através de bolsas de estudo –; como adultos, se estamos desempregados ou incapacitados; ou como aposentados; e todos nós nos beneficiamos dos serviços públicos (STIGLITZ, 1986 *apud* GIAMBIAGI, 2011, p. 3).

Mas, de onde vêm os recursos para execução das obras de infraestrutura e para a prestação dos serviços públicos ofertados à sociedade?

Os recursos advêm do Orçamento Público. E o que é Orçamento Público?

Não há uma definição de orçamento livre de críticas e aceita pacificamente pela maioria dos estudiosos na área. Entretanto, Angélico (1995, p. 19-20) destaca três teorias centrais. A primeira, liderada pelo economista alemão *Hoennel*, declara que o orçamento é sempre uma lei. A segunda conduzida pelo constitucionalista francês *Léon Duguit*, afirma que o orçamento é, em algumas de suas partes, um simples ato administrativo, às vezes essencialmente contábil e, em outras partes, ele é lei. A última teoria, comandada pelo financista *Gaston Jèze*, entende que o orçamento possui apenas a aparência de lei, mas sua substância não é de uma lei. Saliente-se que essas são definições sob a ótica financeira.

Para operacionalização da pesquisa, o orçamento será conceituado à luz da teoria que declara que o orçamento será essencialmente uma lei. Acrescentando-se que ele possui como objetivo precípua, executar o programa de trabalho do Poder Executivo, expresso nos planos de custeio dos serviços públicos, planos de investimentos, etc.

Neste sentido, o orçamento é uma prévia autorização do Legislativo para que se realizem receitas e despesas de um ente público, em determinado período de tempo. Através do orçamento, pode-se aferir a real situação econômica do Estado, evidenciando-se seus gastos com saúde, pessoal, educação, transportes, saneamento, etc. (PIRES, 2005, p.73). De acordo com Deodato (1984), analisando sob a ótica econômica, o orçamento é, na sua mais exata expressão, o quadro orgânico da economia pública. É o espelho da vida do Estado e pelas cifras, conhecem-se os detalhes de seu processo, de sua cultura e de sua civilização. Na sequência, apresentam-se os princípios orçamentários.

2.2.1 Princípios Orçamentários

“Orçamento é o documento que trata, em termos financeiros, do programa de trabalho do Governo para cada ano, estima os recursos que devem ser arrecadados para financiar as despesas fixadas para execução do programa de trabalho (ILB, 2013, p.12).”

O orçamento é uma lei – Lei Orçamentária – concebida para estimar receitas e fixar despesas, autorizando a realização de gastos públicos. Ela também demonstra o programa de trabalho de todos os órgãos e entidades da administração pública.

Como dito, o orçamento é uma lei, e como tal deve seguir alguns **princípios**, são eles:

- a) anualidade – estabelece que a previsão da receita e a fixação da despesa, devem referir-se a um exercício financeiro. No caso do Brasil, o exercício financeiro coincide com o ano civil;
- b) unidade – este princípio determina que deve haver apenas um orçamento, para o mesmo período;
- c) exclusividade – a lei orçamentária deve conter apenas matéria financeira e orçamentária, não tratando de assunto que não esteja relacionado com a previsão da receita e fixação da despesa para o ano seguinte;
- d) universalidade – todas as despesas e todas as receitas devem ser incluídas na lei orçamentária. Isso é válido para todos os órgãos e entidades da administração pública direta e indireta;
- e) publicidade – a lei orçamentária precisa ser amplamente divulgada para que qualquer pessoa tome conhecimento do seu conteúdo para tomar conhecimento de como são empregados os recursos arrecadados da sociedade (tributos) e de outras fontes de receita;
- f) clareza – o documento deve expor números e palavras de forma clara e exata, de modo que não haja margem para a dúvida; e
- g) equilíbrio – o orçamento deverá estar sempre equilibrado, ou seja, o valor total da despesa fixada deve ser igual ao valor da receita estimada para o ano que se refere.

Diante do exposto, saliente-se que:

“os princípios são de grande utilidade para o orçamento público no que diz respeito aos aspectos financeiro, contábil e ético. Servem, fundamentalmente, como instrumento de controle social, posto que, fornecem as condições para que os atos financeiros do Estado sejam conhecidos e avaliados pela sociedade (ILB, 2013, p.19)”.

2.3 Atividade Financeira do Estado

No Setor Público, o estudo do orçamento faz parte de uma disciplina mais ampla denominada Finanças Públicas, cujo objeto de estudo é a Atividade Financeira do Estado, normatizada/disciplinada pelo Direito Financeiro, ou seja, o Direito Financeiro é o conjunto de leis que regulam a atividade financeira do Estado. Esta atividade abrange: receita, despesa, orçamento e crédito público. O Direito Tributário, por sua vez, trata apenas dos tributos e das receitas tributárias (impostos, taxas e contribuições). Este, por sua vez, compreende o conjunto de normas que regulam a instituição e arrecadação desses tributos e a relação jurídica do Estado com os contribuintes.

A *Atividade Financeira* é o processo pelo qual o Estado arrecada (obtem receitas) para atender aos vários gastos públicos (despesa pública). É exercida pelo Estado visando ao bem comum da coletividade, aplicada na esfera federal, estadual e municipal, e, segundo Baleeiro (1973, p. 18), consiste em:

- a) obter recursos – receita pública;
- b) despender recursos – despesa pública;
- c) gerir e planejar os recursos – orçamento público; e
- d) criar crédito – empréstimo público.

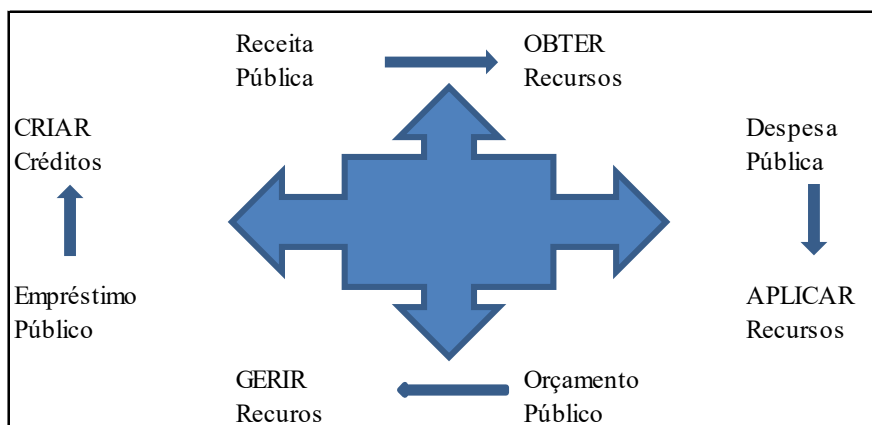


Figura 6– Atividade financeira do Estado
Fonte: PALUDO, 2013.

2.3.1 Funções do Governo: alocativa, distributiva e estabilizadora

Ao passo que o poder público desenvolve a atividade financeira (arrecadar/gastar), através da política fiscal, ele desencadeia três funções econômicas: alocativa, distributiva e

estabilizadora. Estas três funções são desempenhadas simultaneamente não havendo hierarquia entre elas.

A **Função Alocativa** destina recursos para que estes atendam aos vários gastos públicos, dentre eles, a oferta de bens públicos e semi-públicos (como exemplo, rodovias, segurança, educação, etc.). Essa atividade é realizada em observância ao princípio da Legalidade. Sendo este o princípio basilar da administração pública, segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2010). Essa alocação de recurso é realizada por intermédio de uma peça orçamentária, denominada Lei Orçamentária Anual (LOA), que priorizará necessidades públicas a serem atendidas. A LOA, em linhas gerais, estima receitas e fixa despesas.

A **Função Distributiva** também está correlacionada ao fenômeno da tributação. Nesta função a tributação é vista como um instrumento de promoção social. É através dela que o governo pode arrecadar mais de quem tem mais, para financiar as ações em prol dos que tem menos. Ex: Bolsa Família – por intermédio da tributação, o poder público auferir recursos, através da imposição que nos faz para que contribuamos para o financiamento da máquina pública para desenvolver as políticas redistributivas de renda e riqueza nos vários estratos da população. Saliente-se que a função distributiva vê o tributo como instrumento de promoção da justiça social. Instrumento de distribuição de renda e riqueza entre as várias camadas da população.

Para que as políticas de distribuição de renda e riqueza entre as várias camadas da população se processem bem e para que a alocação de recursos ocorra; o cenário econômico deve estar estável. A **Função Estabilizadora** tem como finalidade garantir este cenário econômico estável através da aplicação de políticas econômicas que fomentem o emprego, o desenvolvimento e a estabilidade, diante da incapacidade do mercado em assegurar o atingimento de tais objetivos. Esta função ocupa-se de questões como: taxa de juros, inflação, câmbio, nível de emprego, etc.

2.3.2 Receita pública

Consoante ao exposto acima, a atividade financeira é exercida pelo Estado visando ao bem comum da coletividade. Ela está atrelada à arrecadação de recursos destinados à satisfação de necessidades públicas básicas, conforme ordenamento jurídico, mediante a prestação de serviços públicos, a intervenção no domínio econômico, o exercício regular do poder de polícia e o fomento às atividades de interesse público e social. A receita pública

corresponde a obtenção de recursos através da arrecadação das receitas, que são ingressos financeiros nos cofres públicos (PALUDO, 2013).

A Receita Pública dimensiona a capacidade do Governo em realizar despesas, ou seja, a receita determina os gastos governamentais através do princípio de equilíbrio, conforme exposto no item 2.2.1, alínea g, página 51.

Segundo o Manual de Procedimentos da Receita Pública, receitas públicas são:

todos os ingressos de caráter não devolutivo auferidas pelo poder público, em qualquer esfera governamental, para alocação e cobertura das despesas públicas. Dessa forma, todo o ingresso orçamentário constitui uma receita pública, pois tem como finalidade atender às despesas públicas (BRASIL – STN, 2006, p.15).

A Lei nº 4.320/64, em seu art. 57, ressalvado o disposto no parágrafo único do artigo 3º, da referida lei, declara que serão classificadas como receitas orçamentárias, sob as rubricas próprias, todas as receitas arrecadadas, inclusive as provenientes de operações de crédito, ainda que não previstas no orçamento.

Saliente-se que a Lei supramencionada, regulamenta os ingressos de disponibilidades de todos os entes da federação, classificando-os em dois grupos: *Extraorçamentários* e *Orçamentários*.

Os *Ingressos Extraorçamentários*, são aqueles pertencentes a terceiros, arrecadados pelo ente público exclusivamente para fazer face às exigências contratuais pactuadas para posterior devolução. Esses ingressos são denominados *Recursos de Terceiros*. Constituem estes recursos: os depósitos, restos a pagar do exercício, operações de crédito por antecipação da receita, etc.

Os *ingressos orçamentários* são aqueles pertencentes ao ente público, arrecadados exclusivamente para aplicação em programas e ações governamentais, são também aquelas que podem ser previstos no orçamento e constituem fontes para o pagamento das despesas autorizadas. Esses ingressos são denominados *Receita Pública*. A Lei nº 4.320/64, em seu art. 11, classifica a receita pública orçamentária em duas categorias econômicas:

- a) receitas correntes – são também denominadas primárias ou efetivas. São exemplos de receitas correntes: a tributária (impostos, taxas, contribuições de melhoria, etc.), de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, dos aluguéis que o Governo recebe, dos serviços que ele comercializa e até de produtos que ele produz e vende no mercado, entre outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em despesas correntes;

- b) receitas de capital – também conhecidas como secundárias ou receitas por mutação patrimonial. São as receitas provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas (operações de crédito); da conversão, em espécie, de bens (privatizações) e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em despesas de capital e, ainda, o superávit do orçamento corrente.

A figura a seguir ilustra, esquematicamente, as receitas orçamentárias por categoria econômica e origem.

RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	Categoria Econômica	Origem
	1. Receitas Correntes	1. Tributária 2. Contribuições 3. Patrimonial 4. Agropecuária 5. Industrial 6. Serviços 7. Transferências correntes 8. Outras receitas correntes
		Receitas correntes intraorçamentárias
	2. Receitas de Capital	1. Operações de crédito 2. Alienação de bens 3. Amortização de empréstimos 4. Transferências de capital 5. Outras receitas de capital
		Receitas de capital intraorçamentárias

Figura 7 – Receitas orçamentárias por categoria econômica e origem

Fonte: Adaptado BRASIL - MPOG, 2008, 2011, 2013.

Cumprir destacar que a partir 2011, os novos manuais do STN/SFO, classificam como origem, as receitas intraorçamentárias. Estas, por sua vez, são oriundas de operações realizadas entre órgãos, fundos, autarquias, fundações públicas, empresas estatais e demais entidades da administração pública.

Como mencionado anteriormente, o setor do saneamento básico, no Brasil, é financiado majoritariamente por recursos públicos. Essencialmente estes recursos podem ser

classificados como fiscais e como fundos de natureza parafiscal¹⁴, administrados pelo ente público. Os principais fundos utilizados no setor do saneamento são o FGTS, FAT, PIS, CONFINS.

2.3.3 Despesa orçamentária

Como dito, a atividade financeira é exercida pelo Estado visando ao bem comum da coletividade, mas para que isso ocorra, torna-se necessária a intervenção do Estado na economia através de suas funções clássicas (alocativa, distributiva e estabilizadora) e do orçamento público.

A despesa pública é definida como o conjunto de dispêndios do Estado ou de outra pessoa de Direito Público para o funcionamento dos serviços públicos e encargos assumidos no interesse geral da comunidade. Nesse sentido, a despesa, como parte do orçamento, compreende as autorizações para gastos com as várias atribuições e funções governamentais. Em outras palavras, as despesas públicas correspondem à distribuição e ao emprego das receitas para o custeio de diferentes setores da Administração e para os investimentos. Cabe observar que é através das despesas públicas que os programas e as ações governamentais são implementados (SILVA, 2007).

De acordo com Kohama (2010), Carvalho (2010), Angélico (1995), Manuais Técnicos de Orçamento (2013), a despesa orçamentária classifica-se em dois grandes grupos, a saber:

- a) despesa orçamentária – aquela executada por entidade pública e que depende de autorização legislativa para sua realização, por meio da Lei Orçamentária Anual ou de créditos adicionais, pertencendo ao exercício financeiro da emissão do respectivo empenho, ou seja, conjunto de gastos públicos autorizados através do orçamento ou de créditos adicionais;
- b) despesa extraorçamentária – é a despesa que não consta da lei do orçamento, compreendendo as diversas saídas de numerário decorrentes do levantamento de depósitos, cauções, pagamento de restos a pagar, resgate de operações de créditos por antecipação de receita, bem como quaisquer valores que se revistam de características

¹⁴ Fundos parafiscais – são aqueles originados na cobrança de taxas ou contribuições especialmente criadas para alimentá-los. Essas taxas incidem sobre vários fluxos financeiros, dentre eles, lucros, receitas brutas, folhas de pagamento, etc.(VASCONCELOS, 2011, p. 259).

de simples transitoriedade, recebidos anteriormente e que, na oportunidade, constituíram receitas extraorçamentárias.

2.4 Conceitos Orçamentários

Este item possui como finalidade, apresentar os principais conceitos orçamentários necessários à compreensão da metodologia e dos resultados desta pesquisa.

2.4.1 Plano Plurianual: aspectos conceituais

O planejamento governamental é a atividade que, a partir de diagnósticos e estudos prospectivos, orienta a escolha de políticas públicas. Há diversas formas e modelos de prospecção e decisão sobre as ações que devem ser implementadas por uma gestão. A partir de 2001, a gestão do município do Recife passou a utilizar um modelo de prospecção e decisão que se caracterizou pela descentralização do planejamento, através do Orçamento Participativo. O Ciclo do Orçamento Participativo do Recife fez-se compor naquele período por uma sequência de reuniões que ocorreram a cada ano. No primeiro semestre, o Ciclo contempla reuniões com participação direta da população, nas quais qualquer cidadão tem direito a votar e ser votado. São as Reuniões de Metodologia, as Plenárias Regionais, Intermediárias e Temáticas. Ao longo do ano, ocorrem reuniões com a participação de representantes da sociedade - os delegados - através dos Fóruns Regionais e Temáticos e do Conselho da Gestão Democrática do Orçamento Público (RECIFE, 2001; 2005; 2009)¹⁵.

Deve ser observado que o Orçamento Participativo se constitui em um instrumento de prospecção e decisão em relação às ações que devem estar contidas nos orçamentos anuais, porém sempre em consonância com o PPA do período. Assim, o PPA se constituiu, de qualquer forma, no principal instrumento do planejamento municipal, definindo diretrizes, objetivos e metas com o propósito de viabilizar a implementação e a gestão dos diversos programas, representantes das ações governamentais decididas de forma descentralizada.

¹⁵Para melhor compreensão sobre o modelo de Gestão adotado pela Prefeitura da Cidade do Recife desde então, ver: Galindo (2004), FERREIRA, D. R. F (2012), FERREIRA, H. M. R. (2012).

Diretrizes são *critérios de ação e decisão* que norteiam as medidas a serem adotadas pelo Governo para a consecução dos objetivos; os objetivos, de sua parte, são os *resultados* a serem alcançados por intermédio das ações governamentais; já as metas, por sua vez, são *subdivisões dos objetivos*, expressas *numericamente*; e, por fim, os programas são os instrumentos que articulam um *conjunto de ações* que devem ser implementadas para a consecução de objetivos preestabelecidos no Plano Plurianual (BRASIL - MPOG, 2008, 2011, 2013; BRASIL-TCU, 2012; ILB, 2013). O PPA, por conseguinte, é composto pela totalidade dos programas que reúnem as ações governamentais planejadas para o período de sua vigência. Visando à solução de um problema ou o atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade.

Saliente-se que o programa é detalhado em ação. Esta, dependendo de sua natureza de atuação, classifica-se como (BRASIL, 1998; PISCITELLI, TIMBÓ e ROSA, 1999):

- a) atividade é um instrumento utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolve um conjunto de operações que se realizam de modo *contínuo e permanente*, das quais resulta um produto ou serviço necessário à manutenção da ação de governo. Por exemplo, campanha de educação sanitária. É identificado através dos números 2, 4, 6 ou 8 na codificação do programa de trabalho (10º dígito);
- b) projeto é um instrumento utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolve um conjunto de operações, *limitadas no tempo*, das quais resulta um produto que contribui para expansão ou aperfeiçoamento da ação de governo. É identificado através dos números 1, 3, 5 ou 7 na codificação do programa de trabalho (10º dígito). Como exemplo, cita-se; a construção de uma estação de tratamento de esgoto;
- c) operação especial é uma despesa que não contribui para a manutenção das ações de Governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens e serviços.

Nos PPA da cidade do Recife, as ações recebem mais uma desagregação denominada “Operação”. Esta consiste no maior detalhamento que a ação (classificada como atividade, projeto ou operação especial) é apresentada no PPA. A operação consiste no meio através do qual se concretiza a ação, sua estrutura discrimina o que deverá ser realizado, a unidade de medida, a quantidade e a localização. As operações permitem a identificação do tipo de investimento (estudo, obra, etc.), da quantidade e da localização geográfica do

empreendimento ou estudo, este detalhamento é de suma importância, pois permite a visualização espacial do planejamento governamental.

De acordo com o Manual de Elaboração do PPA para Municípios (BRASIL – MPOG, 2001), os programas classificam-se em:

- a) finalísticos – objetivam o provimento de bens ou serviços a serem ofertados diretamente à população; e
- b) de gestão (ou de apoio administrativo) - contemplam as ações de natureza tipicamente administrativa, que, embora contribuam para a realização de outros programas, não são por eles apropriadas.

O quadro abaixo esquematiza a classificação dos programas, integrantes dos PPA, da PCR.

Programas do Poder Executivo	
Programas Finalísticos	
Programas Específicos Voltados para Melhoria da Qualidade de Vida das Pessoas	
Programas Específicos Voltados para Melhoria da Cidade	
Programas de Gestão	
Programas Específicos Voltados para a Melhoria da Gestão Municipal	
Programa Gestão dos Encargos Gerais	

Quadro 1 – Classificação dos programas do poder executivo

Fonte: RECIFE, 2005; 2009.

O PPA deve ser monitorado e avaliado ao longo de sua execução, pois, por ocasião de eventual mudança no cenário econômico e/ou nas demandas da população, deve ser reavaliado e ajustado à nova realidade. De acordo com a Constituição do Estado de Pernambuco (PERNAMBUCO, 1989), as revisões do PPA podem ser elaboradas a cada ano.

2.4.2 Execução Orçamentária: comentários conceituais

A execução do orçamento público refere-se às despesas públicas, uma vez que é através da efetivação de despesas que os programas e ações são realizados. O controle social das despesas públicas demanda a prévia compreensão da peça orçamentária, a partir do conhecimento de sua estrutura, organização e sistema de classificação, portanto, para melhor compreensão dos resultados da pesquisa, seguem-se alguns comentários.

O primeiro comentário refere-se às *classificações orçamentárias*. De acordo com Paludo (2013), as classificações orçamentárias são fundamentais para a transparência da

gestão dos recursos públicos, pois permitem a visualização da despesa sob diferentes enfoques, conforme o ângulo que se pretende analisar. A partir delas são realizadas a programação, a execução, o controle e a avaliação das despesas e realizações da gestão pública naquele período. O instrumento legal que orienta as classificações orçamentárias da despesa pública, nas três esferas de poder (União, Estados e Municípios), é o Manual Técnico de Orçamento (MTO), complementado pelos Manuais de Despesa Nacional e de Contabilidade da STN/SOF. Os conceitos descritos Lei nº 4.320/1964 também são amplamente utilizados.

De acordo com esse sistema, cada despesa pública é identificada a partir da combinação de diversos *elementos de classificação*, que se constituem em um conjunto de dígitos, conforme a figura abaixo:

CLASSIFICAÇÃO	ELEMENTOS	DÍGITOS
Orçamentária	Esfera Orçamentária	XX
Institucional	Órgão	XX
	Unidade Orçamentária	XXX
Funcional	Função	XX
	Subfunção	XXX
Programática	Programa	XXXX
	Ação	XXXX
	Localização do Gasto	XXXX
Fonte de Recursos	Fonte de Recursos	XXX
Categoria Econômica	Natureza da Despesa	XXXX

Figura 8 – Classificação da programação orçamentária
Fonte: Adaptado de BRASIL – MPOG, 2013; PALUDO, 2013.

Segundo o Manual Técnico do Orçamento (BRASIL – MPOG, 2008), a Portaria nº 42, de 1999 e a Lei nº 4.320, de 1964, os elementos acima expostos possuem diferentes finalidades:

- A classificação da *esfera orçamentária* (dois dígitos) identifica se a despesa pertence ao Orçamento Fiscal, da Seguridade Social ou de Investimento das Empresas Estatais;
- Na classificação *institucional*, composta por cinco dígitos, os dois primeiros identificam o *Órgão responsável* pela execução e prestação de contas do programa ou ação e os demais a *Unidade Orçamentária* (agrupamentos de serviços subordinados àquele órgão);
- A *classificação funcional*, por *funções e subfunções*, busca responder basicamente à indagação “em que” área de ação governamental a despesa será realizada. Cada

atividade, projeto e operação especial identificará a função e a subfunção às quais se vinculam. Na classificação da *despesa* os dois primeiros dígitos definem a *função* da despesa, refletindo a *área de atuação do órgão*, como, por exemplo, cultura, educação, saúde, etc. Os três últimos dígitos referem-se à *subfunção*, que se relaciona com a *finalidade específica* do gasto. É importante ressaltar aqui que é possível combinar subfunções e função que não estejam originalmente relacionadas, o que se denomina matricialidade (a lista de funções e subfunções encontra-se no anexo A).

Por exemplo, quando o Fundo Municipal de Saúde realizou a ação “Saneamento em Saúde”, esta execução foi classificada na função “Saúde”, pois tal ação foi executada por *Unidade Administrativa* relacionada à Saúde, e foi classificada na subfunção “Saneamento Básico Urbano”, em virtude da *natureza* da ação;

- A classificação da *estrutura programática* compreende os *programas*, as *ações* e o *localizador do gasto* (ou subtítulo), cada qual identificado por um conjunto de dígitos. Ressalte-se que cada ente federado pode estabelecer sua estrutura própria de classificação programática.

A ação do Governo está estruturada em *programas* orientados para a realização dos objetivos estratégicos definidos no PPA para o período. Os programas são operacionalizados por meio das *ações*, resultando em produtos (bens ou serviços). As ações, por sua vez, são classificadas em *atividades*, *projetos* ou *operações* especiais de acordo com sua natureza. 4

O primeiro dígito da classificação da ação identifica sua natureza. Por exemplo, os dígitos 1, 3, 5, e 7 indicam projetos; os dígitos 2, 4, 6, e 8 indicam atividades; o dígito zero indica operação especial e o dígito 9 indica ação não orçamentária¹⁶.

- O elemento *localizador do gasto* especifica a *localização física da ação*. Daí sua fundamental importância para o controle social e governamental da implantação das Políticas Públicas, uma vez que por meio dele se pode *espacializar* as ações e monitorar os impactos da ação governamental.

¹⁶ Ação não orçamentária é aquela que não demanda recursos públicos para sua realização (BRASIL, 2008).

É importante observar aqui que a estrutura programática na execução orçamentária dos gastos da Prefeitura da Cidade do Recife não disponibiliza o elemento localizador de cada gasto, restringindo-se à especificação de seus programas e ações. Esse fato inviabiliza a localização geográfica das execuções das ações, prejudicando enormemente o seu controle social, uma vez que as comunidades envolvidas, e a sociedade recifense em geral, não podem avaliar os gastos executados em seu território e muito menos fazer análises comparativas no tempo ou no espaço.

- A classificação por *fonte de recurso* (três dígitos) identifica a *origem* dos recursos que estão sendo utilizados para garantir a execução das despesas. O primeiro dígito indica o grupo dos recursos, que pode ser; recursos do tesouro – exercício corrente, recursos de outras fontes – exercício corrente, recursos do tesouro – exercícios anteriores, recursos de outras fontes – exercícios anteriores e recursos condicionados. Os dois últimos dígitos especificam as fontes, totalizando 98 categorias, a título de exemplo cita-se: recursos ordinários, dividendos da união, etc.
- A classificação da *natureza da despesa* (oito dígitos) permite a mensuração individualizada de cada despesa na execução orçamentária e, por conseguinte, a aferição dos impactos que os gastos públicos têm sobre toda a economia. Esta classificação resulta em um código de oito dígitos: o primeiro representa a *categoria econômica* da despesa, que pode ser corrente (as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital) ou de capital (despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.); o segundo diz respeito ao *grupo de natureza* da despesa, que agrega despesas com as mesmas características quanto ao objeto de gasto. Subdivide-se em: pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida, outras despesas correntes, investimentos, inversões financeiras, amortização da dívida e reserva de contingência (os elementos integrantes dos grupos de despesa constam no Glossário); o terceiro e

- quarto dígitos referem-se à *modalidade de aplicação*; o quinto e o sexto dígitos identificam os *objetos de gastos*, tais como diárias, materiais de consumo, obras e instalações etc. Subdivide-se em noventa e nove elementos de despesa, conforme classificação constante do Manual do Orçamento (BRASIL, 2009); finalmente, o sétimo e o oitavo dígitos representam o desdobramento dos elementos em subelementos de despesa, mas são facultativos.

De acordo com a legislação referida (BRASIL, 1964; BRASIL, 2000), o processo de execução da despesa pública passa por estágios que não podem ser descumpridos, tampouco invertidos. Esses estágios representam as etapas legais previstas para a realização das despesas. São eles: (i) *empenho*, que reserva dotação orçamentária para um fim específico; (ii) *liquidação*, que introduz a obrigação de pagamento; e (iii) o *pagamento*, que corresponde ao efetivo desembolso financeiro.

Segundo a Lei 4.320 (1964, p. 8), no que concerne ao Exercício Financeiro, é válido observar que:

Art. 34. O exercício financeiro coincidirá com o ano civil.

Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

I - as receitas nele arrecadadas;

II - as despesas nele legalmente **empenhadas** (destaque da autora).

A Lei 4.320/64 em seu art. 58, conceitua o empenho de despesa como “o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”. Saliente-se, que os valores empenhados não poderão exceder o limite dos créditos concedidos, conforme expõe art. 59, *caput* da Lei supracitada, na dotação própria, não se admitindo, igualmente, a realização de despesa sem prévio empenho, art. 60, *caput* da Lei 4.320/64.

Em virtude do exposto, as análises orçamentárias realizadas na presente pesquisa consideram os valores empenhados.

O próximo item declara as fundamentações teóricas acerca da intervenção do Estado na economia. Segundo Bresser (2013), constitui um equívoco comparar a administração pública com a administração de privada, pois a primeira é monopolista e foca o bem público, enquanto a segunda compete no mercado e mira a expansão e o lucro. Neste sentido, expõe-se no próximo item Elementos de Finanças Públicas direcionados ao saneamento básico.

2.5 Elementos de Finanças Públicas

A Teoria das Finanças Públicas dá fundamentação teórica à intervenção do Estado na economia para guiar, corrigir e complementar o sistema de mercado que, sozinho, não é capaz de desempenhar todas as funções econômicas (PALUDO, 2013, p. 1). Uma vez que, no mundo real, são raros os mercados perfeitamente competitivos, existindo falhas de mercado que justificam a intervenção do governo (REZENDE, 2012, p. 27). As **falhas de mercado** existem em função de bens públicos, externalidades, monopólios naturais, falta de informação. Essas falhas constituem exemplos, na atualidade, da necessidade de intervenção governamental na economia para atender as demandas não supridas pelo mecanismo de precificação.

2.5.1 Bens Públicos

A lei da oferta e da demanda, geralmente, constitui um bom instrumento para prover uma distribuição razoavelmente equitativa do conjunto de bens e serviços produzidos por uma sociedade, para atender à sua população. Neste caso o mecanismo utilizado pela economia de mercado é o sistema de preços. São os preços que determinam a quantidade ofertada e a quantidade demandada de bens e serviços. Entretanto, o mecanismo de precificação não é adequado para todos os bens e serviços.

Existem duas categorias de bens e serviços que não são regidos pelo sistema de precificação das economias de mercado. São os bens públicos puros e os semi-públicos ou meritórios.

Segundo Rezende (2012, p. 27-28), os **bens públicos puros** apresentam duas características: a não-rivalidade e a impossibilidade de exclusão de seu consumo. A não rivalidade do bem tem como característica que o consumo, por parte de um indivíduo, não prejudica o consumo, do mesmo bem, pelos demais integrantes da sociedade. A outra característica é o princípio da não exclusão no consumo desses bens. Em geral, é difícil impedir que um determinado indivíduo usufrua de um bem público (GIAMBIAGI e ALÉM, 2011, p. 4-5).

Em virtude de tais características, afirma Rezende, (2012, p. 4), “esses bens são insuficientemente ofertados pelo mecanismo de mercado, visto que não há incentivo para uma empresa ofertar um bem que pode ser consumido por qualquer um sem nenhum pagamento, já

que é impossível excluir alguém do seu consumo”. Segundo Giambiagi e Além (2011, p. 5), “é por esta razão que a responsabilidade pela provisão de bens públicos recai sobre o governo, que financia a produção desses bens através da cobrança compulsória de impostos”.

Ressalta-se que é raro encontrar bens públicos puros que atendam às características de não-rivalidade e não-exclusividade. Geralmente, o que há é um contínuo em que uma parte maior ou menor dessas características é observada (REZENDE, 2012, p. 28). Neste sentido, observe-se que os serviços de saúde, educação, saneamento etc. caracterizam-se como **bens semi-públicos**, pois apresentam consumo excludente (só quem paga usa), mas apresentam também externalidades positivas, ou seja, o benefício social é maior que o benefício privado o que também justifica a intervenção governamental.

A necessidade de ampliação da oferta de bens públicos e semi-públicos está correlacionada ao crescimento populacional. Uma vez que, um maior número de habitantes aumenta a demanda dos serviços de segurança, saúde, educação, saneamento etc. De acordo com Rezende (2012, p. 28), incrementos na urbanização aumentam a demanda de serviços urbanos, tais como: ruas, praças, trânsito, saneamento, polícia, bombeiro etc. Outro condicionante importante da ampliação da oferta de bens públicos e meritórios é a elevação do nível de renda *per capita*, que propicia a elevação do padrão de vida da população, alargando, por exemplo, o tempo disponível para o lazer, o que gera a demanda de novos bens públicos, como: museus, parques etc.

2.5.2 Externalidades

Segundo Mankiw (2007, p. 204), externalidade é “o impacto das ações de uma pessoa sobre o bem-estar de outras que não tomam parte da ação”. Uma característica intrínseca das externalidades é a de serem bens/serviços que são valorados pelas pessoas, mas não são negociados no mercado.

As externalidades são atividades que envolvem a imposição involuntária de custos (externalidades negativas) ou de benefícios (externalidades positivas) sobre terceiros, sem que estes tenham oportunidade de impedir a obrigação de pagar ou o direito de serem indenizados.

O saneamento básico é um dos serviços de infraestrutura social que produzem, mais claramente, externalidades, tanto positivas quanto negativas, pois a presença ou a ausência desta infraestrutura impacta a vida de todos os cidadãos, além de onerar o setor público.

Segundo Giambiagi e Além (2011, p. 6), as **externalidades positivas** ocorrem quando a ação de um indivíduo ou empresa implica direta ou indiretamente em benefícios a outros indivíduos ou firmas da economia.

Por exemplo, “a universalização do acesso à rede de esgoto pode trazer uma valorização média de até 18% no valor dos imóveis – esse seria o ganho de uma família que morava em imóvel em uma região que não tinha acesso à rede e que passou a ser beneficiada com os serviços” (TRATA BRASIL; Ibge; FGV, 2010, p. 5).

As **externalidades negativas** ocorrem quando as ações (ou omissões) de um determinado indivíduo ou firma prejudicam os demais agentes. Por exemplo, um indivíduo que tenha o hábito de jogar sacos plásticos nas ruas está contribuindo para que ocorram inundações na cidade, pois, quando chegar o período das chuvas, as galerias não poderão desempenhar sua função de drenagem das águas pluviais, uma vez que estarão obstruídas com o acúmulo de sacos plásticos. Outro exemplo é a ausência ou precariedade do sistema de esgotamento sanitário, que, em sua maioria, apresenta-se a céu aberto, contaminando os lençóis freáticos e poluindo os mananciais, tornando-se um veículo para transmissão de doenças de veiculação hídrica.

Externalidades negativas causadas pela ausência de infraestrutura acarretam prejuízos a vários setores da economia. De acordo com a pesquisa Benefícios Econômicos da Expansão do Saneamento Brasileiro, realizada pelo Instituto Trata Brasil, Instituto Brasileiro de Economia (Ibge) e Fundação Getúlio Vargas (FGV), “verificou-se que em apenas um ano foram despendidos pelas empresas R\$ 547 milhões em remunerações referentes a horas não-trabalhadas de funcionários que tiveram que se ausentar de seus compromissos em razão de infecções gastrointestinais” (TRATA BRASIL; Ibge; FGV, 2010, p.4).

Giambiagi e Além (2011, p. 6-7), afirmam que a existência de externalidade justifica a intervenção do Estado, que pode ocorrer através:

- a) **da produção direta ou concessão de subsídios** – para gerar externalidades positivas. Como exemplo, cita-se o saneamento em áreas rurais, que implica em investimento volumoso, com longo prazo de maturação e pouco rentável, provavelmente não exista interesse do setor privado em assumir esta empreitada, ainda que se reconheça que possa propiciar benefícios sociais. Sendo assim, o governo pode assumir diretamente a responsabilidade pelo investimento. Outra opção seria o governo conceder subsídios ao setor privado a fim de estimulá-lo a assumir diretamente o saneamento rural;

- b) **de multas ou impostos** – para desestimular externalidades negativas. Por exemplo, emissão de multas às empresas ou indivíduos que causem danos a sociedade: as multas de trânsito são um bom exemplo;
- c) **da regulação** – o governo pode introduzir regulamentações específicas como a proibição do ato de fumar em ambientes fechados.

2.5.3 Monopólios Naturais

De acordo com Giambiagi e Além (2011, p. 6), há setores da economia cujo processo produtivo caracteriza-se pelos retornos crescentes de escala, em outras palavras, os custos unitários de produção declinam conforme aumentam a quantidade produzida. Como exemplo, cita-se o setor do saneamento básico, que assim como outros serviços públicos de infraestrutura, possui sob o ponto de vista econômico atividades com um custo fixo elevado em capital específico¹⁷. Além dos custos incrementais, custos de curto de prazo, como materiais de tratamento, energia e etc.

Sendo assim, dependendo do tamanho do mercado consumidor dos bens e/ou serviços desses setores, pode ser mais viável economicamente haver apenas uma empresa produtora do bem em questão. Um exemplo dado por Nozaki ilustra a explanação acima.

[...] a característica de monopólio natural do setor de saneamento, é o fato de que é economicamente inviável a concorrência com mais de um prestador de serviços, pois se uma empresa A possui uma rede de água e esgoto já instalada na cidade, o custo para que uma empresa B entre no mercado, é imenso, além do fato de que a empresa A já conta com informações privilegiadas sobre os seus consumidores, seus problemas, seu perfil de consumo, ou seja, as informações são assimétricas em comparação com a empresa entrante. E também, fisicamente, é difícil a instalação de duas redes paralelas de água e esgoto na cidade, ou seja, praticamente inviável tanto do ponto de vista físico como econômico (NOZAKI, 2007, p. 17).

Por conseguinte, no setor do saneamento, a entrada de mais uma empresa implicaria em uma menor quantidade de consumidores e, conseqüentemente, custos de produção mais elevados.

O alto custo fixo e elevados ganhos de escala, características das atividades de saneamento básico, são fatores relevantes para o Brasil, país com mais de 190 milhões de habitantes, em 2010. Uma vez que, o custo médio por habitante tende a ser menor em

¹⁷Construção e manutenção de reservatórios, estações de tratamento de água e esgoto, redes de distribuição e coleta e equipamentos (OLIVEIRA; SCAZUFCA, 2006).

municípios mais populosos¹⁸. Todavia, o Brasil possui uma situação díspare, seja sob o ponto de vista demográfico, econômico, social, etc., o que sinaliza que a viabilidade econômica individual é um problema não trivial (OLIVEIRA; SCAZUFCA, 2006, p. 18). Segundo dados do Censo demográfico (2010), o Brasil possui mais de 190 milhões de habitantes e mais de cinco mil municípios. Onde 1.301 municípios com menos de 50 mil habitantes abrigam 2,3% da população. Enquanto 38 municípios, com mais de 500 mil habitantes, domiciliam 29,3% da população brasileira, conforme ilustra o gráfico 6 (IBGE-Sidra (a), 2010).

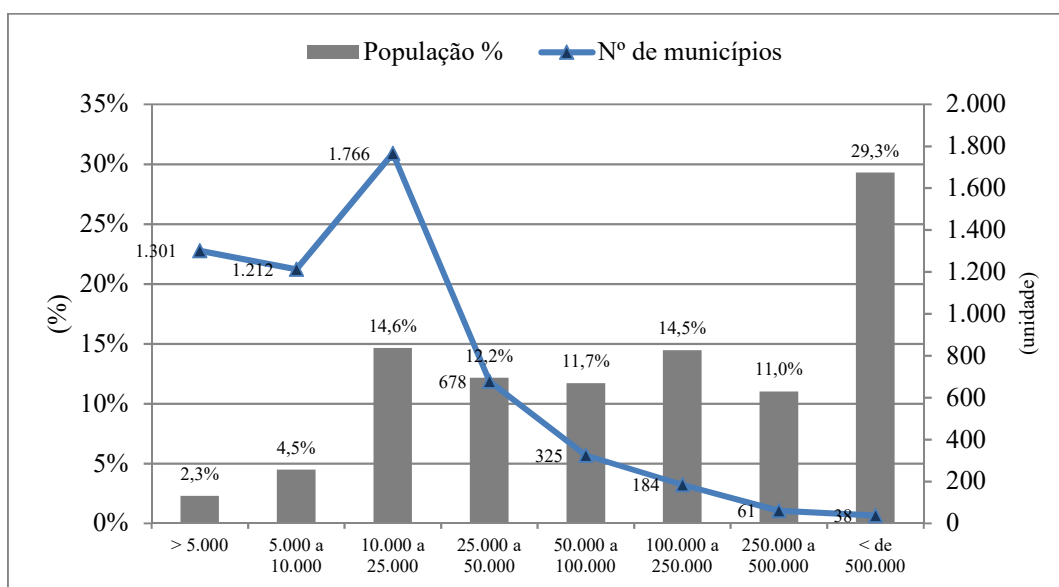


Gráfico 6 – Brasil: população e número de municípios – Censo 2010

Fonte: IBGE-Sidra (a), 2010.

Nesse sentido, é preciso atentar que o saneamento possui elevadas economias de escala, constituindo um gargalo econômico a prestação dos seus serviços em pequenos municípios e em áreas rurais. Vale ressaltar que os recursos destinados a investimentos no setor são majoritariamente públicos.

A intervenção governamental, no caso da ocorrência de monopólio natural, pode assumir duas formas: a regulação e a produção.

Após a explanação acerca dos instrumentos governamentais de intervenção na cidade e das considerações realizadas acerca da importância da intervenção do Estado na economia, inclusive, para assegurar a adequada oferta de bens públicos ou meritórios, como é o caso do

¹⁸Naturalmente o tamanho da população constitui apenas uma variável envolvida na determinação do custo. O grau de verticalização, a topografia e o tipo de tecnologia constituem alguns, dentre vários fatores, que influenciam o custo (OLIVEIRA; SCAZUFCA, 2006, p. 18).

saneamento básico. Expõem-se, na sequência, os procedimentos metodológicos utilizados para consecução da pesquisa.

3 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA DA PESQUISA

Uma pesquisa constitui o processo de operacionalização do método científico. Segundo Selltzer (1967, p.7), pesquisas têm por finalidade propor questões a serem investigadas, que podem decorrer: de razões intelectuais - baseadas no desejo de conhecer pela satisfação de conhecer – e/ou de razões práticas - baseadas no desejo de conhecer para poder fazer algo melhor ou de natureza mais eficiente. Desse pressuposto deriva a classificação das pesquisas em pura e aplicada, sendo o último o caso do presente trabalho.

3.1 Modelo Lógico da Pesquisa

As pesquisas iniciam-se, geralmente, a partir de algum tipo de problema ou indagação. Nas pesquisas aplicadas, que são mais específicas, os problemas originam-se de necessidades determinadas, existentes em um referido contexto. Portanto, o problema geralmente se apresenta de forma mais clara (GIL, 2002, p. 47), sendo esse o caso do problema empírico da presente pesquisa: a atual ausência/precariedade do saneamento básico, especialmente no que concerne ao esgotamento sanitário, nas cidades brasileiras, em geral, e na cidade do Recife, em particular.

Discutir o problema do saneamento básico urbano envolve questões jurídicas, econômicas, sociais, ambientais etc., por sua natureza multifacetada, o que o torna um problema não trivial. Decorre daí a necessidade de se definir a abordagem utilizada no trabalho, que está relacionada com o campo disciplinar das Finanças Públicas e da Governança Urbana.

Essa escolha metodológica repousa na constatação de que a dinâmica dos fluxos de recursos financeiros, desde o planejamento governamental até a execução das obras, define o caminho entre o planejado, o autorizado e o executado, ou seja, qual o modelo de cidade está sendo planejado e implantado pelos governantes, através das ações governamentais. Compreender as nuances desse ciclo orçamentário significa entender o processo de decisão (prioridades) na alocação dos recursos. Infelizmente, esse caminho é de difícil visualização e compreensão, constituindo-se, em impedimento ao controle social das atividades governamentais, pois não há as condições necessárias para que os atos financeiros do Estado sejam conhecidos e avaliados pela sociedade. Portanto, compreender a relação

entre as definições de planejamento governamental e a efetiva utilização dos recursos financeiros públicos é fundamental para uma ação política de elevação dos níveis de qualidade da gestão, do controle social e da governança urbana.

Uma vez definidos os campos disciplinares envolvidos na pesquisa, cumpre destacar a pertinência relativa à adoção do denominado “método hipotético-dedutivo”. Este método foi definido por Karl Popper, com base em críticas à indução e à dedução. Um dos argumentos utilizados por Popper é que a indução não se justifica, pois, o salto indutivo de ‘alguns’ para ‘todos’ exigiria que a observação de fatos isolados atingisse o infinito, o que nunca poderia ocorrer, por maior que fosse a quantidade de fatos observados. O método dedutivo, de sua parte, procura, a todo custo, ratificar a hipótese, ao passo que o método hipotético-dedutivo busca evidências empíricas para refutá-la (POPPER, 2007).

De uma forma genérica, o método hipotético-dedutivo envolve, dentre outras etapas, a formulação do problema para o qual se deseja uma resposta, ou seja, a construção do chamado *problema de pesquisa* ou *problema teórico*; a construção de *hipóteses* supostamente capazes de responder ao problema; e a tentativa de refutação ou a corroboração da hipótese, no caso de não ser possível seu falseamento ou refutação, processo para o qual se define um conjunto de passos, aqui relatados como o *percurso metodológico*.

3.1.1 O Problema de Pesquisa

O problema da presente pesquisa se constitui na seguinte indagação, que direcionou toda a sua estratégia metodológica: *diante dos avanços jurídicos, políticos e administrativos relativos ao saneamento básico, ocorridos a partir da Constituição Federal de 1988, e dos investimentos municipais realizados, como explicar a atual ausência/precariedade do saneamento básico, especialmente no que concerne ao esgotamento sanitário, na cidade do Recife?*

3.1.2 A Hipótese da Pesquisa

Observe-se que a adoção do método hipotético dedutivo requer a possibilidade de refutação das hipóteses, de sorte que, quanto mais refutáveis forem, mais científicas serão, restando, por conseguinte, mais robustos os resultados da pesquisa. Em relação à questão norteadora acima, a hipótese da pesquisa pode ser assim formulada:

Constitui hipótese dessa pesquisa:

A alocação dos recursos orçamentários municipais em saneamento básico urbano propiciou a ampliação do nível de atendimento à população, no sentido da superação dos déficits históricos, particularmente em termos de esgotamento sanitário.

Segundo Popper (2007) as teorias não são verificáveis, mas podem ser “corroboradas”. O autor afirma ainda que não existe o conhecimento absoluto, sem erro, absolutamente certo. Tudo o que existe é provisório. Para Popper a posse do conhecimento é a procura da verdade.

3.1.3 Objetivos da Pesquisa

Objetivo Geral

A partir da hipótese do trabalho, foi definido como *objetivo geral* da pesquisa:

Analisar a dinâmica de alocação e execução dos recursos orçamentários municipais em Saneamento Básico Urbano, no Recife, no período de 2006-2013, com vistas a se avaliar a relação dessa dinâmica com o nível de atendimento da população pelos serviços de saneamento básico, sobretudo de esgotamento sanitário.

Observe-se que na definição do objetivo da pesquisa foi feito um recorte temporal, com todos os esforços dos trabalhos de campo focados no período de 2002 a 2013. Essa opção metodológica se fundamentou no fato de que apenas a partir de 2002 passaram a ser elaborados os Planos Plurianuais pela Prefeitura do Recife. O primeiro cobriu o período de 2002 a 2005, o segundo de 2006 a 2009 e o terceiro de 2010 a 2013. O quarto PPA do Recife, em vigência, cobre o período de 2014 a 2017. Uma vez que uma avaliação da dinâmica dos recursos financeiros, desde o seu planejamento até a sua efetiva aplicação, só estaria completa se cobrisse todos os instrumentos de planejamento e gestão financeira do município, decidiu-se recortar o período de 2002 a 2013, o que permitiria uma avaliação longitudinal do fluxo, ou seja, observar o caminho do recurso, desde sua inclusão no planejamento da cidade até o gasto

final. Porém, ao longo dos trabalhos de pesquisa, verificou-se que o primeiro PPA elaborado pela Prefeitura do Recife apresentou uma deficiência relevante para os objetivos da pesquisa, ele não apresentou a alocação dos recursos por projeto. Esse fato impediu que se acompanhasse o fluxo ao longo do caminho: PPA, LOA e execução orçamentária, pois em todos esses instrumentos, exceto naquele PPA, a unidade de alocação de recursos que permite a visualização dos recursos destinados a Saneamento Básico Urbano é o de Projeto. Diante desse fato, decidiu-se excluir o PPA que cobriu o período de 2002 a 2005, ficando o recorte temporal da pesquisa relativo ao período 2006-2013, o que compreende dois PPA totalmente concluídos, e um período dos últimos oito anos, período razoável para se perceber uma tendência ou trajetória dos recursos financeiros alocados no setor, na cidade do Recife.

Objetivos Específicos

Para se atingir o objetivo geral da pesquisa, delinearam-se cinco *objetivos específicos*:

1. Analisar criticamente os PPA do período de 2006 a 2013, buscando evidenciar a importância do Saneamento Básico Urbano no nível do planejamento governamental, por meio da quantificação dos recursos *alocados* nos projetos governamentais municipais com operações destinadas ao saneamento básico;
2. Comparar o PPA e LOA buscando evidenciar o que foi *alocado* (planejado) e o que foi efetivamente *autorizado* nos respectivos períodos;
3. Comparar a execução orçamentária dos quatro anos de cada PPA com os volumes *alocado (planejados) e autorizados* visando entender a efetividade do planejamento governamental;
4. Analisar a execução orçamentária visando quantificar e mapear os *investimentos* em saneamento básico urbano no período de cada PPA, visando não apenas quantificar, mas também *espacializar* os investimentos em SBU;
5. Analisar a relação entre os *investimentos* municipais em Saneamento Básico Urbano e o Índice de Atendimento Urbano de Esgoto IN047 do Sistema Nacional de Informação Sanitária – SNIS.

Posteriormente, apresenta-se o percurso metodológico da pesquisa, onde estão os grandes passos dados para a verificação da hipótese de trabalho e o atingimento do objetivo

geral da pesquisa. Esses passos estão apresentados em relação ao atingimento de cada um dos objetivos específicos.

3.2 Delimitação do Objeto da Pesquisa

O **recorte geográfico** da pesquisa definiu o município do Recife como área de estudo. Essa decisão metodológica se fundamentou no fato do Recife possuir instituições acessíveis, dados atualizados e disponíveis, ter uma tradição na produção de conhecimento e práticas inovadoras no que concerne ao saneamento (desde o movimento higienista, passando pelos trabalhos de Saturnino de Brito, até a invenção e implantação dos ramais condominiais) e por possuir elevada dinâmica política, econômica, social, cultural. E também pelo fato de que, em que pese esses fatos, a cidade possui rede coletora de esgoto em apenas 35% da sua área (SNIS, 2013).

O **recorte temporal** utilizado na pesquisa foi o de 2006 a 2013, período que engloba dois PPA. Ressalte-se que os investimentos em saneamento básico são majoritariamente públicos, justificando-se, portanto, a adequação do recorte temporal ao período compreendido pelos dois últimos PPA do município do Recife.

Reconhecendo que há uma vasta discussão teórica acerca dos conceitos de “saneamento básico”, “saneamento ambiental” e de “saneamento ecológico”, optou-se por suprimir elementos deste debate e adotar um conceito operacional, através de uma **delimitação técnica**. Desta forma, trabalha-se com o termo saneamento básico a partir de uma visão restrita, consubstanciada na Lei 11.445/2007, que, em seu art. 3º, assim declara:

Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - saneamento básico: conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de:

- 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 urbanas: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas (BRASIL, 2007, p. 2-3).

3.3 Percurso Metodológico

A partir do problema proposto pela pesquisa e considerando que o planejamento governamental constitui-se em elemento fundamental para a compreensão da produção e organização do espaço urbano, a pesquisa foi delineada a partir dos três instrumentos básicos de planejamento governamental, quais sejam: os Planos Plurianuais, as Diretrizes Orçamentárias e os Orçamentos Anuais. A gestão da cidade se dá com recursos financeiros que fluem por esse caminho. Nada pode ser feito pelo Poder Público Municipal fora desse processo.

Como já mencionado, o PPA é o instrumento legal de *planejamento* de maior alcance temporal e de caráter mais abrangente, pois estabelece as prioridades e direciona as ações governamentais por quatro anos. É no processo de elaboração dos PPA que os governos definem as soluções para os diversos problemas municipais, tais como os que afetam a saúde, educação, segurança, saneamento, etc.

A LDO, por sua vez, possui, dentre outras atribuições, a de estabelecer as metas e reforçar as prioridades da administração pública e orientar a elaboração dos orçamentos anuais. Por fim, cabe à LOA estimar receitas e fixar despesas, de modo a, efetivamente, *autorizar* a realização do gasto público em determinado exercício financeiro. Findo esse ciclo de planejamento, inicia-se a fase de execução financeira, ou seja, a fase da gestão da aplicação dos recursos financeiros.

3.3.1 Coleta de dados

3.3.1.1 Fontes dos Dados

A pesquisa demandou a coleta de dados primários e secundários. Os primeiros foram obtidos a partir de questionários semiestruturados, formulados como roteiros para entrevistas, de forma a funcionarem como um guia de pesquisa e a não limitarem o alcance das argumentações e das respostas dos entrevistados. Estes roteiros e os conteúdos-chave para a condução das entrevistas foram direcionados a dois públicos, conforme exposto a seguir:

Roteiros	Conteúdo	Público-alvo/data
1	- Para realizar uma avaliação dos investimentos no setor de saneamento básico, seria uma boa medida analisar o orçamento fiscal e de investimento das estatais? Só eles bastariam? - As obras em saneamento realizadas pelo Estado e pela União figuram no orçamento municipal? - Se sim, onde? - Se não, como e onde obtenho esses dados? - Onde conseguir informações sobre o orçamento de investimento das estatais independentes? - É possível localizar o gasto no orçamento, por exemplo: onde foi implantada uma ETE? - O orçamento da União permite emendas por parte dos deputados, no caso de se tratar de ente municipal, a Câmara dos Vereadores também pode oferecer emendas ao orçamento municipal? - O que é Orçamento Participativo? - O orçamento da cidade do Recife é considerado participativo? - É possível identificar no orçamento fiscal e de investimento das estatais quais investimentos advém de demandas do orçamento participativo? - Quanto por cento do orçamento destinado a sub-função saneamento básico urbano (512) é de caráter participativo?	Profissionais da Controladoria Geral do Município do Recife (Órgão responsável pela gestão orçamentária do município) Período das entrevistas: 2013-2014
2	- Qual a atribuição do órgão em realizar investimentos em saneamento básico? - Como ocorre a classificação orçamentária por subfunção, quais critérios são utilizados? - Como ocorre a classificação por subfunção em projetos que envolvem várias funções? - Examinando a execução orçamentária, há possibilidade de saber o destino de uma dotação orçamentária em caso de transferência dos recursos de uma ação para outra, dentro do mesmo programa? - A PCR utiliza algum Manual próprio para estabelecer as diretrizes da execução orçamentária, mais especificamente, a PCR determina quando se deve utilizar a subfunção saneamento básico urbano (512) em obras de pavimentação e drenagem ao invés da função infraestrutura urbana (451)?	Profissionais responsáveis pela execução orçamentária da Sesan, Sanear, Emlurb e Urb. (Órgãos que realizaram investimentos em saneamento)

	▪ O órgão considera a classificação conceitual realizada pelo Manual Técnico do Orçamento (MTO) e manuais de contabilidade que classificam as ações em “atividade” e “projeto”, no momento da elaboração do PPA e nas execuções orçamentárias anuais? ▪ Em virtude da ausência do localizador do gasto, na execução orçamentária, solicito informação acerca dos investimentos realizados na subfunção 512, pelo respectivo órgão, via aplicação direta, via outros órgãos/entidades, na cidade do Recife, no período de 2006 ▪ 2013, especificando a localização geográfica dos investimentos, assim como sua tipologia (se obra ou projeto/estudo)?	básico, na cidade do Recife). Período das entrevistas: 2013-2014
--	---	---

Quadro 2 – Roteiro das entrevistas: conteúdo e público-alvo

Fonte: Autora.

A coleta dos dados primários foi realizada com o objetivo de sanar lacunas conceituais que subsistiram após a pesquisa bibliográfica e documental. Já a coleta de dados secundários consistiu na utilização de informações já existentes em diversas fontes como IBGE, instituições governamentais, relatórios internos de empresas etc., com o objetivo de produzir conhecimento a partir da conexão de dados antes dispersos nessas fontes. Os dados referentes aos PPA foram coletados no **Portal da Transparência da PCR**, que disponibiliza demonstrativos contábeis, fiscais, governamentais e execuções orçamentárias (receitas e despesas) do município do Recife.

O quadro abaixo apresenta as fontes secundárias que constituíram a base de dados da presente pesquisa.

Base de Dados	Documentos/ Informações	Períodos	Fonte
Portal da Transparência - PCR	PPA	2006 – 2009 e revisões	http://portaltransparencia.recife.pe.gov.br/codigos/web/geral/home.php .
		2010 – 2013 e revisões	http://portaltransparencia.recife.pe.gov.br/codigos/web/geral/home.php .
	LDO	2006-2013	http://portaltransparencia.recife.pe.gov.br/codigos/web/estaticos/estaticos.php?nat=PO#filho
	LOA	2006-2013	http://portaltransparencia.recife.pe.gov.br/uploads/pdf/loa_2005.pdf
	Execução orçamentária	2006 - 2013	http://portaltransparencia.recife.pe.gov.br/codigos/web/geral/home.php .
Sidra – IBGE	PIB nacional e população	2000-2012	http://www.sidra.ibge.gov.br/
Geociências – IBGE	Malha digital	2010	http://downloads.ibge.gov.br/downloads_geociencias.htm .
Séries Estatísticas – IBGE	Economia e demografia	1900-2011	http://serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=10&op=0&vcodigo=CD90&t=populacao-presente-residente .
Condepe / Fidem	PIB municipal	2000-2011	http://www.condepefidem.pe.gov.br/web/condepe-fidem .
SNIS	Informações de água, esgotos e resíduos sólidos	2000-2012	http://www.cidades.gov.br/serieHistorica/

Base de Dados	Documentos/Informações	Períodos	Fonte
Sanear	Relatório dos investimentos realizados em SBU, com a referida localização geográfica e a tipologia do investimento.	2002-2013	Relatório Interno – Ofício nº 154/2013
Emlurb	Relatório dos investimentos realizados em SBU, com a referida localização geográfica e a tipologia do investimento.	2002-2013	Relatório Interno – Ofício nº 165/2013
Urb	Relatório dos investimentos realizados em SBU, com a referida localização geográfica e a tipologia do investimento.	2002-2013	Relatório Interno – Ofício nº 164/2013

Quadro 3 - Lista das fontes secundárias utilizadas na pesquisa
Fonte: Autora.

No que tange ao saneamento básico, foram utilizados dados do **SNIS**, relativos ao período de 2002-2012. Ademais, foram utilizados dados sobre saneamento básico e demografia, coletados no **Censo Demográfico de 2010**.

Os dados econômicos foram coletados da plataforma do **IBGE** e da **Agência Condepe/Fidem**, órgão oficial de estatística de Pernambuco, que possui a atribuição de calcular o PIB do Estado e dos seus municípios. Os mapas foram confeccionados em função das bases cartográficas do **IBGE**, disponibilizadas em *shapefile*.

3.3.1.2 O Processo de Coleta de Dados

A operacionalização desse trabalho se deu, no primeiro momento, por meio de uma pesquisa bibliográfica para o aprofundamento das questões conceituais, particularmente nas áreas de Finanças Públicas, Governança Urbana e Saneamento Básico Urbano, com o uso de fontes como livros, artigos, periódicos científicos, textos em meio eletrônico, regulamentação vigente, etc.

Uma vez dominados os principais conceitos e categorias relevantes para a compreensão da questão do saneamento nas cidades brasileiras em geral e do caso do Recife, em particular, procedeu-se a uma pesquisa documental. Os dados obtidos na pesquisa são de natureza pública e, segundo a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, devem estar à disposição de qualquer cidadão. Os dados foram analisados tanto de forma descritiva, organizando-os, resumindo-os e evidenciando os aspectos relevantes para os objetivos da

pesquisa, como também por meio de métodos da estatística descritiva e inferencial, como foi o caso da relação entre os investimentos e Índice de Atendimento Urbano de Esgoto (IN047).

3.4 Análise dos Dados

O volume de recursos alocados no PPA do município representa o que foi *planejado* pela gestão para atender a demanda e enfrentar o déficit histórico do saneamento básico na cidade. Ali estão envolvidos recursos para a *implantação/ampliação* (despesa de capital) e para *manutenção* (despesa corrente) do sistema, em face do crescimento cotidiano da demanda por esses serviços. Ocorre que no PPA não é possível analisar para quais despesas (corrente ou capital) o recurso foi alocado, isso só é possível analisando-se também a Lei Orçamentária de cada ano de vigência do Plano. Por essa razão, as análises seguiram a seguinte lógica:

(i) Análise 1: Analisou-se no PPA o que foi *planejado e alocado*, enfocando-se os projetos em que havia recursos relativos a saneamento básico urbano. Isso porque, atualmente, no município do Recife, é impossível se identificar os investimentos em saneamento (ou em qualquer outro segmento) constantes no PPA e LOA. Não é possível aferir, por exemplo, se uma Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) planejada no PPA, foi efetivamente construída. Isso porque no PPA a construção dessa ETE estaria inserida em um *Programa*, dentro desse Programa em uma *Ação ou Projeto* e dentro dessa Ação ou Projeto, em uma *Operação*, informando aí o tipo da obra e a sua localização geográfica. Mas na execução orçamentária, é possível identificar os Programas e as Ações ou Projetos, mas os gastos não estarão vinculados a Operações, mas sim a Função e Subfunção, que não informa o tipo da obra nem a localização geográfica, não permitindo que se verifique se aqueles recursos foram aplicados na construção daquela ETE ou em que obra e lugar o recurso foi utilizado. Em resumo, não se pode acompanhar o fluxo do recurso financeiro alocado no PPA até a sua execução, ou seja, sua efetiva aplicação. A figura abaixo ilustra a ausência de interação existente entre o PPA, LDO, LOA e Execução a Orçamentária;

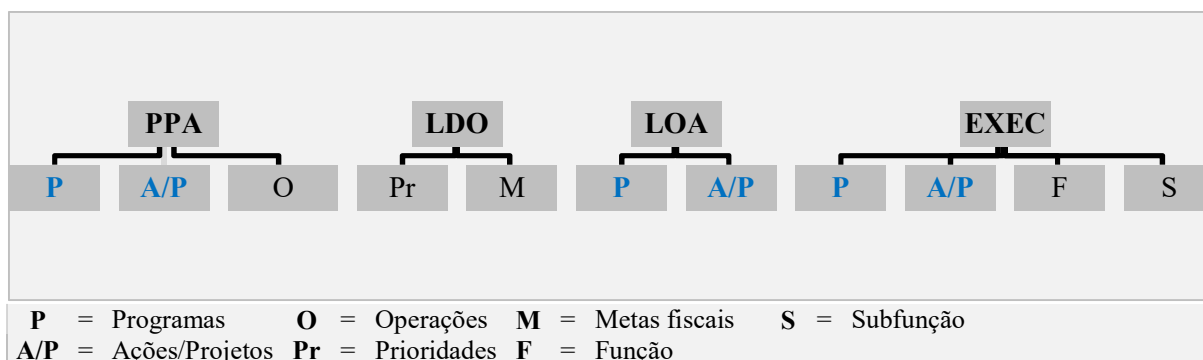


Figura 9 – Elementos de interação existente no PPA, LDO, LOA e a execução orçamentária

Fonte: Autora.

Em suma, persiste na estrutura de planejamento e gestão dos recursos financeiros governamentais, em Recife, um grande obstáculo ao controle, monitoramento e avaliação da ação governamental por parte da sociedade: pois não há possibilidade de interação entre esses instrumentos por meio da utilização das mesmas unidades de alocação de recursos que permita o acompanhamento da ação governamental. Considerando-se que esse fator é fundamental para o controle social da aplicação dos recursos, torna-se urgente que se atue no sentido de reparar esse problema.

Essa impossibilidade motivou a decisão, na presente pesquisa, de se verificar nos PPA apenas quais os projetos em cujo bojo há a possibilidade de realizar operações em saneamento, avaliando-se assim o grau de importância dada aos investimentos em SBU no planejamento municipal. Assim se fazendo, atingiu-se o primeiro objetivo específico, o de *analisar criticamente os PPA do período de 2006 a 2013, buscando evidenciar a importância do Saneamento Básico Urbano no nível do planejamento governamental, por meio da quantificação dos recursos alocados nos projetos governamentais municipais com operações destinadas ao saneamento básico*.

Observe-se que os referidos projetos com operações em saneamento básico, selecionados na pesquisa, podem não ser constituídos em sua totalidade de operações em saneamento básico – podendo possuir operações em urbanismo, infraestrutura, etc. Optou-se, pelo uso dos projetos ao invés das operações, porque no PPA o último estágio do planejamento que possui dotação, passível de quantificação são as ações (projetos, atividades ou operações especiais).

(ii) **Análise 2:** Para atingir o objetivo específico 2, foi feita uma análise nas Leis Orçamentárias Anuais (LOA) do período de vigência de cada PPA para se verificar o volume de recursos *autorizados* para gastos com SBU. Comparando-se esses volumes com aqueles

planejados no PPA, evidenciou-se a diferença entre o que foi *alocado* (planejado) e o que foi efetivamente *autorizado* nos respectivos períodos;

(iii) Análise 3: Para atingir o objetivo específico 3, foi feita uma análise da execução orçamentária dos quatro anos de cada PPA, procedendo-se à comparação entre os volumes *alocados (planejados) e autorizados*, visando entender a efetividade do planejamento governamental;

(iv) Análise 4: Ainda por meio de uma análise da execução orçamentária em cada ano, foi possível quantificar e mapear os *investimentos* em saneamento básico urbano no período de cada PPA. Isso permitiu quantificar o esforço para ampliação do serviço e não apenas para manutenção. Além disso, foi possível *espacializar*, ao menos parcialmente, os investimentos em saneamento básico;

(v) Análise 5: Para atingir o objetivo específico 5, procedeu-se à análise da relação entre os *investimentos* municipais em Saneamento Básico Urbano e o Índice de Atendimento Urbano de Esgoto IN047 do Sistema Nacional de Informação Sanitária – SNIS. Assim, pode-se avaliar se a trajetória de investimentos no setor, no período dos dois PPA analisados apresenta uma tendência de reversão do quadro, ou seja, de diminuição progressiva do déficit, se ele se mantém estável ou se está crescendo.

3.5 Variáveis Utilizadas

A pesquisa foi estruturada a partir de um conjunto de variáveis utilizadas no planejamento governamental organizadas em três grandes grupos, que constituíram a base do processo de verificação das hipóteses e, por conseguinte, do alcance dos objetivos da pesquisa:

- (i) Grupo 1 - variáveis do planejamento governamental;
- (ii) Grupo 2 - variáveis da execução orçamentária;
- (iii) Grupo 3 - variáveis responsáveis pelas diversas caracterizações (econômicas, sociais, etc.) apresentadas na pesquisa.

O Grupo 1, apresentado no quadro abaixo, é composto pelas variáveis utilizadas para o alcance do primeiro objetivo específico, *analisar criticamente os PPA do período de 2006 a 2013, buscando evidenciar a importância do Saneamento Básico Urbano no nível do planejamento governamental, por meio da quantificação dos recursos alocados nos projetos governamentais municipais com operações destinadas ao saneamento básico.*

Grupos de interesse	Variáveis utilizadas
Grupo 1 PPA, LDO e LOA (planejamento governamental)	– Projetos com perspectiva de realizar operações em saneamento básico (PPA) – Estimativa das despesas por projetos (PPA) – Prioridades (LDO) – Demonstrativo da despesa por projeto (LOA)

Quadro 4 – Instrumentos de planejamento governamental usados para delimitar os projetos em SBU
Fonte: Autora.

Cabe observar que, para selecionar os projetos com perspectiva de realizar investimentos em saneamento básico no PPA, realizou-se a seguinte delimitação: inicialmente, procedeu-se à leitura dos PPA e de suas respectivas revisões. Essa leitura foi realizada considerando-se o conceito de saneamento básico definido na Lei 11.445/2007, apresentado no subitem delimitação técnica, da presente pesquisa.

Neste sentido, buscaram-se ações em abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. Outra delimitação utilizada foi a de se considerarem, dentro das ações, apenas os projetos - representados por operações limitadas no tempo, das quais resulta um produto concreto, como a construção de uma ETE, por exemplo, que contribui para a expansão ou aperfeiçoamento da ação de governo - desconsiderando-se, por conseguinte, as atividades - representadas, por exemplo, pela manutenção de uma ETE. Dessa forma, os projetos estão vinculados, geralmente, às despesas de capital, ao passo que as atividades, grosso modo, vinculam-se às despesas correntes. O capítulo 2 apresenta a definição dos termos utilizados no PPA e na execução orçamentária, necessários a compreensão da pesquisa.

Realizada a delimitação dos projetos previstos para a realização de operações em saneamento básico, a partir das variáveis que compõem o planejamento governamental, constantes do grupo1, iniciou-se a delimitação dos projetos com operações (obras e/ou estudos) em saneamento básico constantes do PPA. Através dessa delimitação foi possível alcançar o primeiro objetivo, analisar criticamente os PPA do período de 2006 a 2013, buscando evidenciar a importância do Saneamento Básico Urbano no nível do planejamento

governamental, por meio da quantificação dos recursos *alocados* nos projetos governamentais municipais com operações destinadas ao saneamento básico.

No grupo um (1), expõe-se também as variáveis necessárias ao alcance do segundo objetivo específico, qual seja, comparar o PPA e LOA buscando evidenciar o que foi *alocado* (planejado) e o que foi efetivamente *autorizado* nos respectivos períodos.

Grupos de interesse	Variáveis utilizadas
Grupo 2 Execução orçamentária (efetivação do planejamento governamental)	– Despesa total empenhada – Despesa corrente total empenhada – Despesa de capital total empenhada – Despesa por função total empenhada – Despesa corrente total, na subfunção saneamento básico urbano – Despesa de capital total, na subfunção saneamento básico urbano – Despesa de capital, grupo investimentos, na subfunção saneamento básico urbano

Quadro 5 – Variáveis utilizadas para delimitar e quantificar os projetos em saneamento básico
Fonte: Autora.

Nos grupos um (1) e dois (2), expõem-se as variáveis necessárias ao alcance do terceiro objetivo específico de comparar a execução orçamentária dos quatro anos de cada PPA com os volumes *alocados (planejados) e autorizados* visando entender a efetividade do planejamento governamental.

Com base nos conceitos orçamentários expostos no capítulo 2, procedeu-se à delimitação dos investimentos em saneamento básico urbano, estabelecidos na referida execução orçamentária. Essa delimitação foi necessária para se alcançar o quarto objetivo específico de analisar a execução orçamentária visando quantificar e mapear os *investimentos* em saneamento básico urbano no período de cada PPA, visando não apenas quantificar mais também *espacializar* os esforços para ampliação do atendimento.

Com efeito, cumpre destacar que tal delimitação haveria de se iniciar a partir da *função* “Saneamento”. Todavia, em virtude da constatação de que tal *função* é estritamente associada à área de atuação dos órgãos específicos de saneamento, uma análise adstrita à *função* “Saneamento” ignoraria as ações em saneamento básico urbano, realizadas por órgãos que atuam em áreas distintas, tais como os órgãos de saúde, por exemplo, que também realizam investimentos em saneamento básico urbano.

Assim, de acordo com o quadro 6, a primeira delimitação foi realizada através da seleção da *subfunção* “saneamento básico urbano”, pois a categoria subfunção se relaciona com a finalidade específica do gasto. Posteriormente, dentro da *subfunção* “saneamento básico urbano”, no que respeita à *Classificação da Natureza da Despesa*, selecionou-se a

categoria econômica “despesas de capital”, por contemplar as despesas que contribuem, diretamente, para a formação de um bem de capital. Dentro das “despesas de capital”, selecionou-se o *grupo investimentos*, responsável pelas despesas com planejamento e execução das obras específicas. De vez que esse grupo também considera como investimentos a aquisição de imóveis, instalações, equipamentos e materiais permanentes, faz-se necessária a utilização das duas delimitações seguintes, relativas à *Classificação da Natureza da Despesa*: o *Elemento de despesa*, que possui como finalidade identificar os objetos de gastos, e o *Subelemento de despesa*, que constitui uma desagregação do *Elemento de despesa*. Neste, foram selecionadas as *obras e instalações*, ao passo que, naquele, selecionaram-se os *estudos e projetos, obras e instalações, obras em andamento, instalações de obras e outras obras e instalações*, como mostra o quadro abaixo.

Delimitações: classificação orçamentária	
Classificação Funcional	→ Subfunção: saneamento básico urbano
Classificação da Natureza da Despesa	→ Categoria Econômica: despesas de capital. Grupo da Despesa: investimentos → Elemento de Despesa: obras e instalações → Subelemento de Despesa: estudos e projetos, obras e instalações, obras em andamento, instalações de obras, outras obras e instalações.

Quadro 6 – Delimitação dos investimentos na subfunção SBU, na execução orçamentária

Fonte: Autora.

O conjunto total da delimitação, apresentada acima, das despesas orçamentárias realizadas em saneamento básico urbano, constituirá, nesta pesquisa, a variável: “Investimentos realizados em SBU”, constitutiva do parâmetro de análise e aferição dos resultados dessa pesquisa. Portanto, de agora em diante, a expressão genérica “investimentos realizados em saneamento básico urbano” compreenderá, necessariamente, os contornos da delimitação supra descrita.

O quarto objetivo tem a finalidade de analisar a execução orçamentária visando quantificar e mapear os *investimentos* em saneamento básico urbano no período de cada PPA, visando não apenas quantificar, mas também *espacializar* os referidos investimentos. Este objetivo pode ser alcançado através da coleta e análise das variáveis expostas no grupo três (3) e da delimitação dos “investimentos em saneamento básico urbano”: Por sua vez, o mapeamento dos investimentos em saneamento básico urbano, com vistas à identificação das RPA que foram contempladas pelas referidas obras – foi condicionado ao exame de relatórios, especificadores da localização geográfica e do tipo de obra realizada em saneamento básico urbano, solicitados, mediante o envio de ofício, aos órgãos responsáveis pela realização de

tais ações. Cumpre salientar que os relatórios em tela se fazem indispensáveis ao alcance deste objetivo específico, posto que inexistente, na Execução Orçamentária, a especificação do *elemento localizador do gasto* – identificador da localização física da ação.

Grupos de interesse	Variáveis utilizadas
Grupo 3 Variáveis ambientais, sociais e econômicas.	– PIB – Demografia – Estimativa da população – Renda – Coleta de lixo – Abastecimento de água – População total do Recife (GE06B) – População total atendida com esgotamento sanitário (ES001) – Índice de atendimento urbano de água (IN023) – Índice de atendimento urbano de esgoto (IN047)

Quadro 7 – Variáveis utilizadas na pesquisa

Fonte: Autora.

O quinto e último objetivo, analisar a relação entre os *investimentos* municipais em Saneamento Básico Urbano (SBU) e o Índice de Atendimento Urbano de Esgoto (IN047) do Sistema Nacional de Informação Sanitária – SNIS pode ser alcançado através da análise comparativa entre os investimentos na subfunção SBU e o impactos destes no percentual da população atendida com esgotamento sanitário.

Outro procedimento necessário ao alcance desse último objetivo foi a confecção dos mapas temáticos. Entretanto, para proceder à elaboração de tais mapas, fez-se necessário transformar os dados quantitativos, obtidos nos orçamentos municipais (valor dos investimentos) em dados qualitativos, obtidos via Ofício (obras em água, esgoto, etc.). Para confecção dos mapas temáticos, empregou-se o *software Arcgis*, versão 10.

De acordo com Martinelli (2007, p. 37), as representações qualitativas “são empregadas para expressar a existência, a localização e a extensão das ocorrências dos fenômenos, atribuídos em sua diversidade, que se caracterizam por sua natureza, espécie podendo ser classificados por critérios pelas ciências que o estudam”. Para Silva e Machado (2010, p. 42), “nessas representações, os elementos representados se individualizam mediante, um nome ou uma classe, que são representadas por uma variável visual capaz de sugerir diversidade ou diferença entre os elementos”.

Os procedimentos metodológicos, expostos nesse capítulo, foram utilizados para desenvolver a presente pesquisa. Entretanto, em virtude da complexidade dos elementos que

envolvem a peça orçamentária, a maior parte dos referidos procedimentos foram aplicados no capítulo subsequente, neste são expostos e analisados os resultados da pesquisa.

4 PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E O GASTO PÚBLICO EM SANEAMENTO BÁSICO: a experiência do Recife

O presente capítulo tem como objetivo apresentar os resultados da pesquisa. Seu foco principal é a análise da relação entre os gastos com saneamento previstos no planejamento governamental, ou seja, nos PPA e nas LOA, e aqueles realmente efetivados, no Recife, no período entre 2006 a 2013. Para isso, inicia-se com a contextualização do objeto empírico do estudo, realizando-se uma breve caracterização da cidade do Recife em relação aos seus aspectos sociais, econômicos e demográficos. Segue-se, então, a apresentação dos resultados da pesquisa, baseados na identificação, análise e cotejamento das propostas municipais de investimento em saneamento básico, expressas nos projetos e operações dos PPA em exame, com suas respectivas execuções orçamentárias.

4.1 Breve Caracterização da Área de Estudo

A Região Nordeste do Brasil é constituída por 1.794 municípios, dentre eles o município do Recife, que é a capital do Estado de Pernambuco. Em 2011, o PIB da Região foi de aproximadamente R\$ 555 bilhões, dos quais 20,52% foram contribuições das três principais capitais - Recife, Fortaleza e Salvador - o que dá uma visão do quadro do protagonismo econômico das capitais e das desigualdades intrarregionais. Essas cidades apresentaram os três maiores PIB e PIB *per capita* da região, superiores ao do NE, com economias pujantes, como se pode observar na tabela abaixo.

Tabela 2 – PIB, PIB *per capita* e IDHM do NE e das principais capitais nordestinas (milhões R\$)

Variável	NE	PE	Recife	Fortaleza	Salvador
PIB (2011)	555.325	104.394	33.149	42.010	38.820
PIB <i>per capita</i> (em reais)	10.380	11.776	21.435	16.963	14.412
IDHM (2010)	...	0,673	0,772	0,754	0,759

Fonte: IBGE – Sidra (b), 2013; PNUD, 2010.

Recife se constitui no núcleo da Região Metropolitana do Recife (RMR)¹⁹ (ver figura 10) e, segundo o estudo Regiões de Influência das Cidades (IBGE-Regic, 2008), integra o rol dos doze principais centros urbanos do País²⁰. A cidade desempenha um papel centralizador e polarizador, tanto no estado quanto na Região Nordeste, abrigando grande número de sedes regionais e nacionais de instituições e empresas públicas e privadas, além de concentrar equipamentos, serviços e mão-de-obra qualificada.

¹⁹ Além da Cidade do Recife, a RMR é constituída pelos municípios de Olinda, Abreu e Lima, Paulista, Igarassu, Itapissuma, Ilha de Itamaracá, Araçoiaba, Camaragibe, São Lourenço da Mata, Moreno, Jaboatão dos Guararapes, Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca (PERNAMBUCO, 1994).

²⁰ Segundo o IBGE-Regic (2008), os doze principais centros urbanos do Brasil são: i) São Paulo – grande metrópole nacional; ii) Rio de Janeiro e Brasília – metrópoles nacionais; iii) Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia e Porto Alegre – metrópoles.

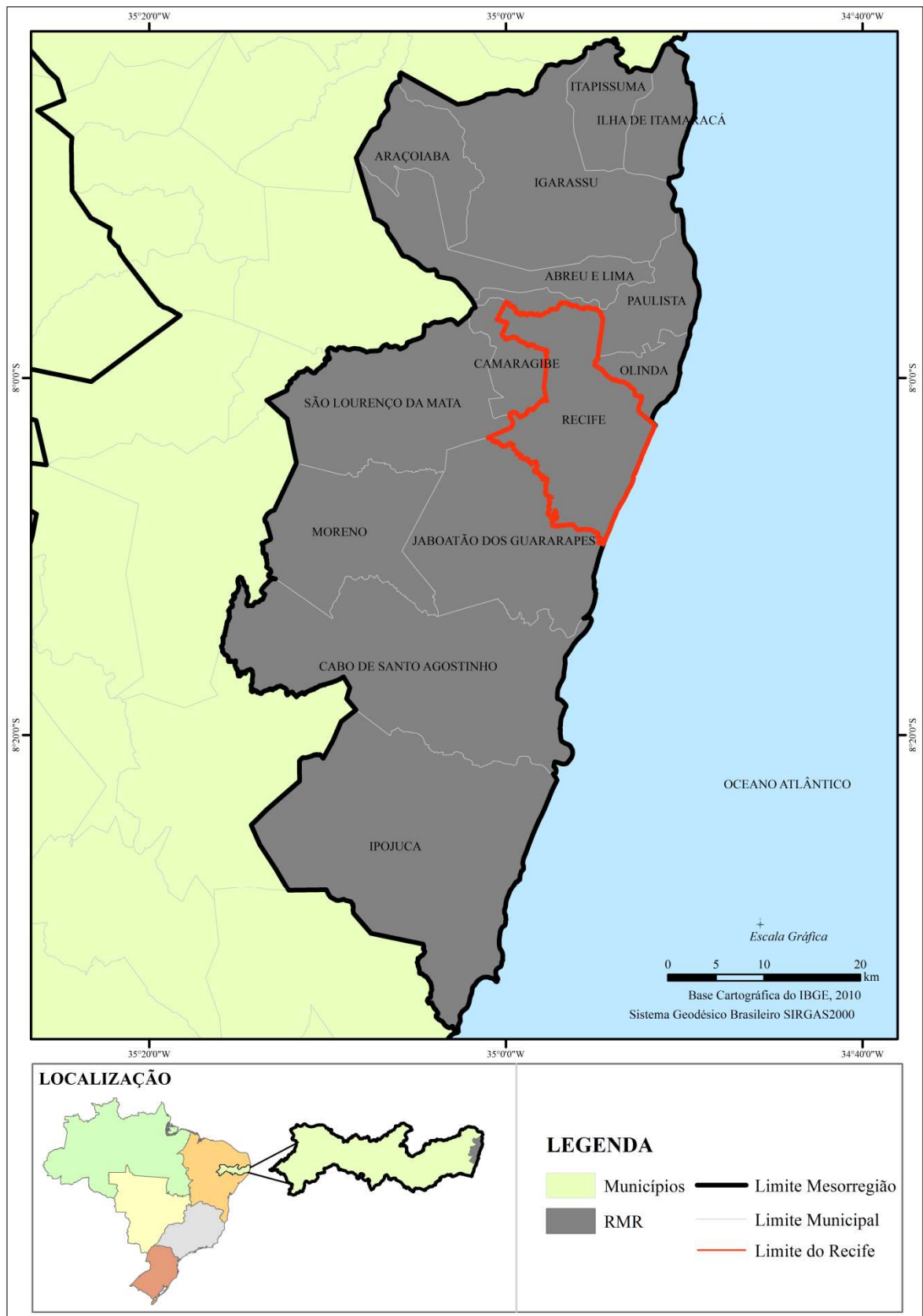


Figura 10 – Localização do Recife em Pernambuco
 Fonte: IBGE – Geociências-Malha digital, 2010.

Segundo o Censo demográfico de 2010, Recife abrigou 17,48% da população estadual e ocupando apenas 0,22% do seu território (tabela 3). O município de Recife é totalmente urbanizado e concentrou 41,67% da população da RMR, apesar de representar apenas 6,23% do seu território, resultando em uma densidade demográfica de 7.040 hab./km².

Tabela 3 – Caracterização demográfica do Recife 2010

Características	PE	RMR		Recife		
		total da RMR	(%) da RMR em PE	total Recife	(%) de Recife em PE	(%) de Recife na RMR
População total (2010)	8.796.448	3.690.547	41,95	1.537.704	17,48	41,67
População rural	1.744.238	101.371	5,81	-	-	-
População urbana	7.052.210	3.589.176	50,89	1.537.704	21,80	42,84
Taxa de urbanização (%)	80,17	97,25	..	100,00	..	..
Área (km ²)	98.148,32	3.505,11	3,57	218,44	0,22	6,23
Densidade demográfica (hab./km ²)	90	1.053	..	7.040	..	..
Número de municípios	185	14	7,57	1	0,54	7,14

Fonte: IBGE – Sidra (a), 2010; IBGE – Geociências (Área territorial oficial), 2010.

Em termos de urbanização, os níveis são altos, tanto para Região Nordeste como para o Estado de Pernambuco, com 73,13% e 80,17% das suas populações, respectivamente, residindo em aglomerados urbanos (IBGE-Censo, 2010). Recife, Fortaleza e Salvador possuem a totalidade de sua população residindo em área urbana (tabela 4). Essas capitais reunidas concentraram 12,6% da população e ocuparam 0,08% do território nordestino.

Tabela 4 – Caracterização demográfica das principais capitais do Nordeste (2010)

Variável	NE	PE	Recife	Fortaleza	Salvador
População (2010)	53.081.950	8.796.448	1.537.704	2.452.185	2.675.656
Taxa de Urbanização (%)	73,13%	80,17%	100%	100%	100%
Área (km ²)	1.554.387,7	98.146,3	218,5	314,9	693,3
Densidade demográfica (hab./km ²)	34	90	7.038	7.787	3.859

Fonte: IBGE – Sidra (a), 2010.

Aspectos Econômicos

De uma forma geral, a economia recifense está ligada às atividades de serviços modernos e à indústria, por se tratar de um município totalmente composto por área urbana. Na composição setorial do município, para o ano de 2011, a agropecuária participou com

apenas 0,04% do Valor Adicionado Bruto²¹ (VAB) do município, enquanto o setor industrial contribuiu com 18,78% e o de serviços com 81,18% (gráfico 7).

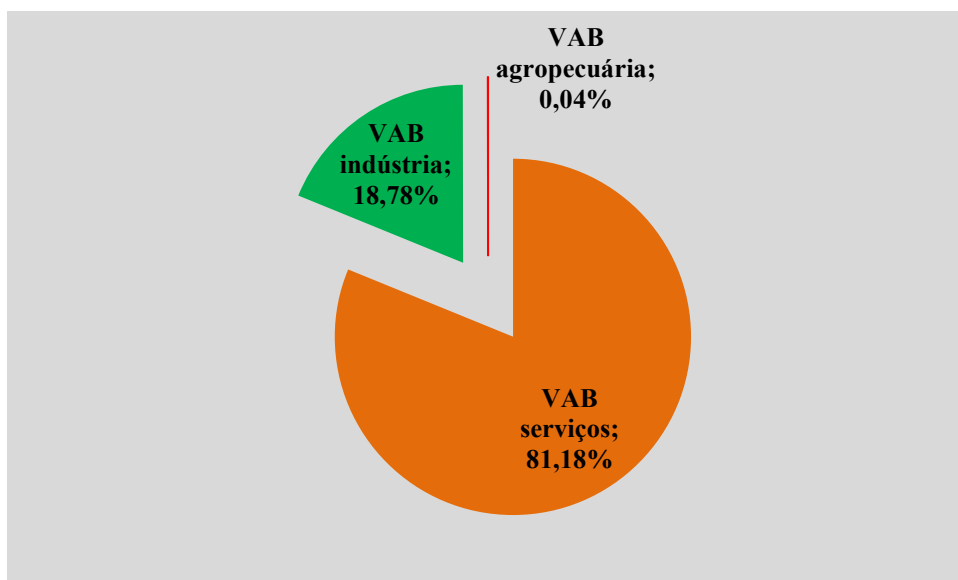


Gráfico 7 – Recife: composição setorial no VAB 2011

Fonte: Condepe/Fidem – PIB municipal, 2011; IBGE – Sidra(b), 2011.

As atividades industriais de maior importância no município são a construção civil, a produção e distribuição de eletricidade e gás, água, esgoto e limpeza urbana e a indústria de transformação, sobretudo, nos segmentos de bebidas, alimentos, metalurgia, química, minerais não metálicos e materiais elétricos. Todavia, o setor mais importante da economia recifense é o de serviços, destacando-se as atividades de comércio, seguidas da administração pública, defesa e seguridade social (APU), o setor financeiro e de serviços imobiliários e aluguéis.

Em 2011, Recife apresentou PIB²² na ordem de 33 bilhões, representando 31,8% do PIB estadual e 50% do PIB da RMR (tabela 5). Ressalte-se que a capital pernambucana foi, em 2011, a 15ª maior economia do país e a 3ª do Nordeste, atrás de Fortaleza e Salvador.

²¹ Valor Adicionado Bruto (VAB) ou PIB a preços básicos (pb) é o valor que a atividade agrega aos bens e serviços consumidos em seu processo produtivo. É a contribuição ao PIB pelas diversas atividades econômicas, obtida pela diferença entre o valor de produção e o consumo intermediário absorvido por essas atividades (IBGE-SCN, 2008).

²² PIB a preços de mercado = VAB + impostos líquidos de subsídios.

Tabela 5 – Caracterização econômica do Recife 2011 (milhões R\$)

CARACTERÍSTICAS	PERNAMBUCO (PE)	RMR		RECIFE		
		total da RMR	(%) da RMR em PE	total Recife	(%) de Recife em PE	(%) de Recife na RMR
Número de municípios	185	14	7,57	1	0,54	7,14
VAB* bruto (2011)	88.505,95	53.601,99	60,56	27.090,21	30,61	50,54
VAB da agropecuária	3.053,87	156,71	5,13	10,69	0,35	6,82
VAB da indústria	21.231,48	14.134,44	66,57	5.088,48	23,97	36,00
VAB dos serviços**	43.014,36	30.575,86	71,08	18.085,40	42,05	59,15
VAB da APU	21.206,24	8.734,98	41,19	3.905,64	18,42	44,71
Impostos líquidos de subsídios	15.888,03	12.708,33	79,99	6.125,48	38,55	48,20
PIB pm (2011)	104.393,98	66.310,32	63,52	33.215,70	31,82	50,09
PIB per capita (R\$1,00)	11.777,10	18.303,59	..	21.434,88	..	..

*Valor Adicionado Bruto (VAB)

**Excluindo-se administração pública, defesa e seguridade social (APU)

Fonte: IBGE – Sidra(b), 2011; Condepe/Fidem – PIB municipal, 2011.

Aspectos Político Administrativos

A cidade do Recife está dividida em seis Regiões Político-Administrativas (RPA) que reúnem os 94 bairros existentes, conforme figura 11 que se segue: a RPA 1 constitui a região central; a RPA 2, a Norte; a RPA 3, a Nordeste; a RPA 4 a região Oeste; a RPA 5, a região Sudoeste; e a RPA 6, a região Sul (RECIFE, 1997).

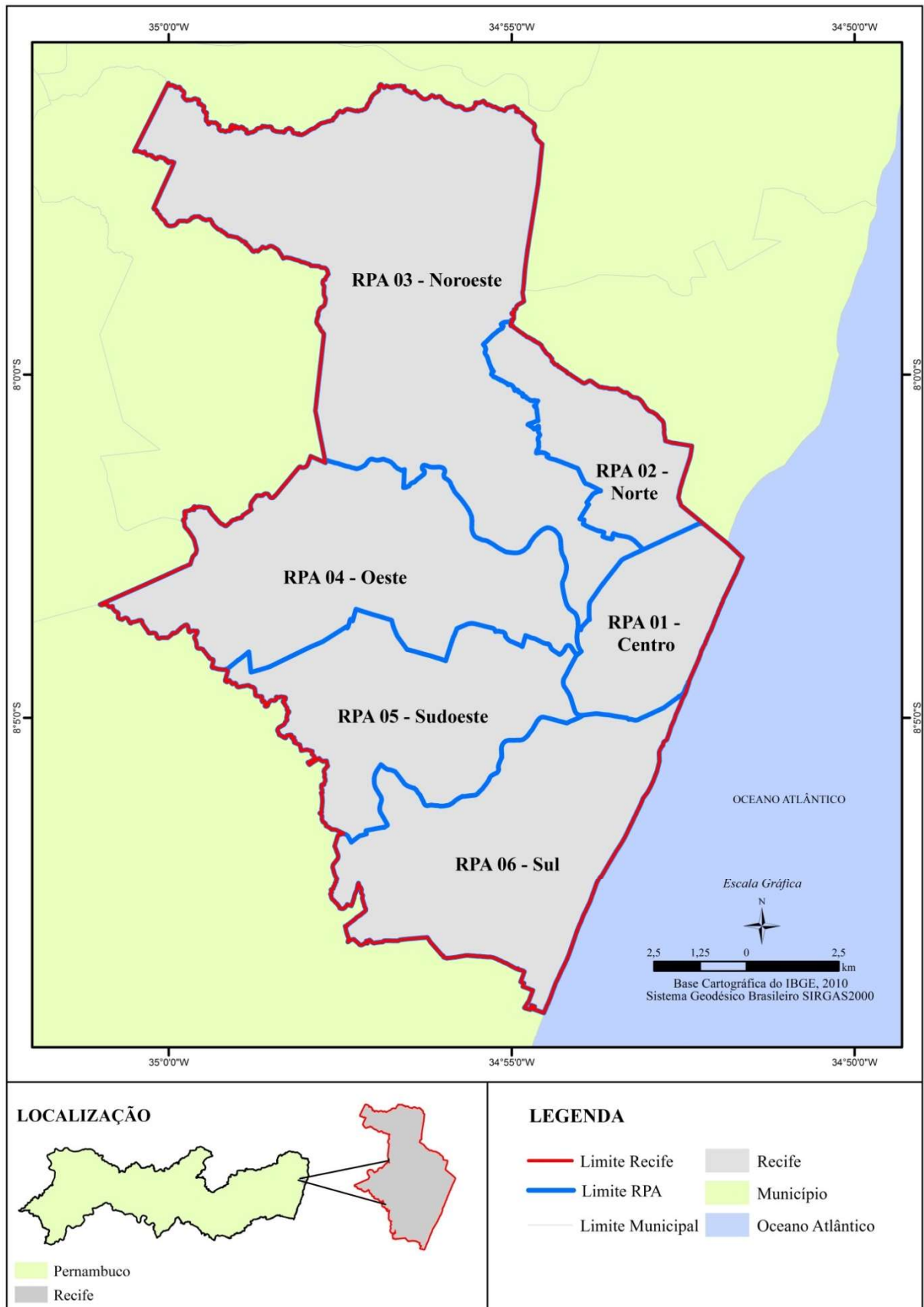


Figura 11 – Regiões Político-Administrativas (RPA) do Recife
 Fonte: RECIFE, 1997; IBGE – Geociências-Malha digital, 2010.

Em consonância com a Lei 16.293/1997, art. 1º, as RPA foram demarcadas, “para efeito de formulação, execução e avaliação permanente das políticas e do planejamento governamentais”. Para atingir tal propósito, as RPA foram “subdivididas em microrregiões, visando à definição das intervenções municipais à nível local e articulação com a população” (RECIFE, 1997, p 1), conforme ilustra o quadro 8. A referida Lei também estatuiu os bairros da cidade do Recife, utilizados, para subsidiar o levantamento de informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Sistema de Informações e Planejamento do Recife, conforme estabelecido no Decreto Municipal 14.452, de 26 de outubro de 1988.

RPA	MICRORREGIÃO	BAIRROS	Nº de Bairros
1	1.1	Recife e Santo Amaro	2
	1.2	Boa Vista, Cabanga, Ilha do Leite, Paissandu, Santo Antônio, São José e Soledade	7
	1.3	Coelhos e Ilha Joana Bezerra	2
2	2.1	Arruda, Campina do Barreto, Campo Grande, Encruzilhada, Hipódromo, Peixinhos, Ponto de Parada, Rosarinho e Torreão	9
	2.2	Água Fria, Alto Santa Terezinha, Bomba do Hemetério, Cajueiro, Fundão e Porto da Madeira	6
	2.3	Beberibe, Dois Unidos e Linha do Tiro	3
3	3.1	Aflitos, Alto do Mandu, Apipucos, Casa Amarela, Casa Forte, Derby, Dois Irmãos, Espinheiro, Graças, Jaqueira, Monteiro, Parnamirim, Poço, Santana, Tamarineira e Sítio dos Pintos	16
	3.2	Alto José Bonifácio, Alto José do Pinho, Mangabeira, Morro da Conceição e Vasco da Gama	5
	3.3	Brejo da Guabiraba, Brejo do Beberibe, Córrego do Genipapo, Guabiraba, Macaxeira, Nova Descoberta, Passarinho e Pau Ferro	8
4	4.1	Cordeiro, Ilha do Retiro, Iputinga, Madalena, Prado, Torre e Zumbi	7
	4.2	Engenho do Meio e Torrões	2
	4.3	Caxangá, Cidade Universitária e Várzea	3
5	5.1	Afogados, Bongi, Mangueira, Mustardinha e San Martin	5
	5.2	Areias, Caçote, Estância e Jiquiá	4
	5.3	Barro, Coqueiral, Curado, Jardim São Paulo, Sancho, Tejipió e Totó	7
6	6.1	Boa Viagem, Brasília Teimosa, Imbiribeira, Ipsep e Pina	5
	6.2	Ibura e Jordão	2
	6.3	Cohab	1
Total			94

Quadro 8 – Divisão político administrativa do Recife

Fonte: RECIFE, 1997; RECIFE, 1998.

Aspectos Sociais

Apesar de apresentarem os maiores PIB da Região Nordeste, as capitais Salvador, Fortaleza e Recife, se defrontam com a desigualdade social que se apresenta claramente nos percentuais de pobreza das três cidades, essa constatação evidencia que vigor econômico não se traduz, necessariamente, em distribuição de renda e, conseqüentemente, em melhoria na qualidade de vida das pessoas. A tabela 6, abaixo, mostra a porcentagem da renda apropriada por estratos da população, situação em que Recife lidera a concentração. Em 2010, a capital pernambucana possuía 72,53% de sua renda apropriada pelos 20% mais ricos e apenas 1,91% apropriada pelos 20% mais pobres.

Tabela 6 – Porcentagem da renda apropriada por estratos da população (2010)

Estratos	Recife	Fortaleza	Salvador
20% mais pobres ²³	1,91%	2,83%	2,48
40% mais pobres	6,19%	8,64	7,87
60% mais pobres	13,46%	17,92	16,76
80% mais pobres	27,47%	33,4	32,46
20% mais ricos	72,53%	66,6	67,54

Fonte: PNUD, 2010.

O IDHM do Recife foi 0,772, em 2010, situado na faixa de Desenvolvimento Humano Alto (IDHM entre 0,7 e 0,799). Comparando os períodos de 2000 a 2010, a dimensão que mais cresceu em termos absolutos foi educação (com crescimento de 0,160), seguida por longevidade e por renda, conforme expõe tabela abaixo.

Tabela 7 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e seus componentes - Recife - PE

IDHM e Componentes	2000	2010
IDHM	0,660	0,772
IDHM Educação	0,538	0,698
% de 18 anos ou mais com ensino fundamental completo	52,94	66,35
% de 5 a 6 anos na escola	89,72	95,26
% de 11 a 13 anos nos anos finais do fundamental ou com fundamental completo	58,62	86,1
% de 15 a 17 anos com fundamental completo	40,07	58,51
% de 18 a 20 anos com médio completo	28,25	46,66
IDHM Longevidade	0,727	0,825
Esperança de vida ao nascer (em anos)	68,62	74,5
IDHM Renda	0,736	0,798
Renda per capita	778,39	1.144,26

Fonte: PNUD, 2010.

²³ Percentual da renda total apropriada pelos indivíduos pertencentes ao quinto mais pobre da distribuição dos indivíduos segundo a renda domiciliar *per capita*. Considerou-se como universo os indivíduos que vivem em domicílios particulares permanentes (PNUD, 2010).

Sendo a renda um determinante básico do nível de bem-estar da população, apresentam-se os parâmetros denominados Linha da Miséria (LM), que corresponde ao percentual de domicílios com renda *per capita* mensal de até $\frac{1}{4}$ de Salário Mínimo (SM) e Linha da Pobreza (LP), que corresponde ao percentual de domicílios com renda *per capita* mensal de mais de $\frac{1}{4}$ até $\frac{1}{2}$ salários mínimos (ODR, 2013). Esses parâmetros podem desempenhar papel central na determinação da incidência da miséria/pobreza e subsidiar o planejamento governamental através do direcionamento das políticas públicas para áreas mais vulneráveis economicamente. A tabela abaixo expõe as classes de rendimentos por RPA, em Recife.

Tabela 8 – Rendimento dos domicílios, por RPA (2010)

Classes de Rendimento	RPA 1	RPA 2	RPA 3	RPA 4	RPA 5	RPA 6
0 a $\frac{1}{4}$ SM - LM	19,1%	18,3%	15,4%	13,3%	15,7%	12,6%
>$\frac{1}{4}$ a $\frac{1}{2}$ SM - LP	18,6%	23,5%	20,3%	18,4%	22,4%	17,1%
>$\frac{1}{2}$ a 1 SM	22,8%	27,5%	24,0%	24,6%	30,0%	23,2%
>1 a 3 SM	23,7%	21,2%	17,2%	26,2%	25,7%	23,4%
>3 a 10 SM	13,9%	8,5%	17,0%	15,4%	5,8%	18,3%
>10 SM	2,0%	1,1%	6,0%	2,2%	0,3%	5,4%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Nº Domicílios	25.385	64.977	94.977	86.527	78.495	120.562

Fonte: IBGE-Estatísticas-Censo 2010.

De posse dos microdados do Censo 2010 (IBGE-Estatísticas, 2010) para a cidade do Recife, foi realizado cálculo e análise, por classe de rendimentos, da participação, de cada RPA, no total dos rendimentos dos domicílios do Recife (tabela 8), considerando os domicílios particulares.

De acordo com a tabela 8, 19,1% dos domicílios da RPA 1, estão inseridos na Linha da Miséria. Essa RPA apresenta aproximadamente o mesmo percentual, cerca de 18,6%, para os domicílios inseridos na Linha da Pobreza, ou seja, cerca de 40% dos domicílios estão inseridos na LM ou na LP. Considerando-se os domicílios dessa RPA com rendimentos de até um SM teremos 60% dos domicílios nessa faixa, contrastando com apenas 2% dos domicílios com rendimento superior a 10 SM. O mesmo raciocínio pode ser aplicado às demais RPA.

4.2 Saneamento Básico no Recife

A urbanização, como bem lembra Milton Santos (IBGE – Atlas Nacional do Brasil, 2010), é um processo que concentra cada vez mais contingentes populacionais em espaços relativamente restritos do planeta o que acarreta diversos problemas, inclusive ambientais. Conforme apontado no Capítulo 1, o processo de urbanização brasileiro gerou cidades cujo crescimento não foi, via de regra, acompanhado pelo provimento de infraestrutura, em especial em termos de saneamento básico. Pode-se compreender o saneamento básico como um conjunto de procedimentos adotados numa determinada região com a finalidade de proporcionar salubridade à população. Dentre os procedimentos do saneamento básico, cita-se o tratamento de água, canalização e tratamento de esgotos, limpeza pública de ruas e avenidas, coleta e tratamento de resíduos sólidos urbanos. Através da oferta e prestação desses bens e serviços de saneamento básico é possível melhorar as condições de saúde da população. A tabela 9 expõe os índices de atendimento da população em relação a abastecimento de água e coleta e tratamento de esgotos sanitários nas principais capitais do Nordeste.

Tabela 9 – Índice de atendimento urbano de água e esgoto – 2012

Índices	Recife	Fortaleza	Salvador
Índice de atendimento urbano de água (IN023)	83,60%	89,10%	92,50%
Índice de atendimento urbano de esgoto (IN047)	36,62%	49,43%	82,71%

Fontes: SNIS, 2012.

A situação das três principais cidades nordestinas, em 2012, foi similar para o acesso à água, com Recife apresentando o índice de atendimento de 83,60%, Fortaleza o de 89,10% e Salvador o de 92,50%, percentuais que se aproximam da universalização do serviço. Na contramão desse índice, exceto para Salvador, está o índice de atendimento urbano de esgoto, o qual apresenta os percentuais de 36,62% para Recife e 49,43% para Fortaleza, distanciando-se, por conseguinte, da universalização do serviço.

A população da cidade do Recife, em 2012, possuía taxa de cobertura de 99% do serviço de coleta de resíduos domiciliar, com volume de resíduo *per capita* coletado de 1,4 (kg/hab./dia). No que tange à drenagem urbana não há informações disponíveis. Possuía também, 83,6% da população atendida com abastecimento de água, com extensão da rede de água de 3.035,91 km. Mas o aspecto do saneamento básico mais preocupante são os baixos

níveis de atendimento em termos de esgotamento sanitário 36,62%, com extensão da rede de esgoto de 1.302,35 km (SNIS, 2012).

Em termos de adequação dos serviços, apresenta-se a seguir informações sobre as condições da prestação dos serviços de saneamento básico no Recife, considerando o abastecimento de água, o esgotamento sanitário e a coleta de resíduos sólidos, com base em informações do Censo 2010 para os domicílios particulares permanentes. Para a o item *abastecimento de água*, considerou-se *adequado* o serviço prestado via rede geral e como *inadequadas* as outras formas de abastecimento, como poços ou nascentes ou água da chuva armazenada em cisterna. Quanto *esgotamento sanitário* foi considerado *semi-adequada* a existência de banheiro de uso exclusivo dos moradores e o esgotamento sanitário via rede geral de esgoto ou pluvial e *inadequado* o esgotamento via fossa séptica, fossa rudimentar ou lançamento de esgotos em valas, rio, lago ou mar ou outro escoadouro. No item *coleta de lixo* foi considerado *adequado* o serviço de limpeza e/ou caçamba de serviço de limpeza e *inadequado* quando foi queimado na propriedade, enterrado na propriedade, jogado em terreno baldio ou logradouro, jogado em rio, lago ou mar e com outro destino do lixo (IBGE-Estatísticas-Censo 2010).

Tabela 10 – Domicílios particulares permanentes por tipo de serviço sanitário– 2010

ITEM	TIPO	RPA 1	RPA 2	RPA3	RPA 4	RPA 5	RPA 6	RECIFE
<i>Abastecimen to de água</i>	<i>adequado</i>	83,0%	95,0%	83,0%	84,0%	90,3%	85,0%	86,7%
	<i>inadequado</i>	16%	5%	17%	15%	9,7%	15,0%	13,2%
	<i>inexistente</i>	0,8%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%
<i>Banheiro/sa nitário com esgotamento</i>	<i>semi-adequado</i>	81,6%	42,8%	46,2%	62,0%	56,0%	57,0%	54,9%
	<i>inadequado</i>	17,0%	56,4%	53,2%	37,6%	43,6%	42,5%	44,5%
	<i>inexistente</i>	1,4%	0,7%	0,6%	0,4%	0,4%	0,5%	0,6%
<i>Coleta de lixo</i>	<i>adequado</i>	95,6%	97,2%	97,7%	98,8%	97,7%	98,0%	97,8%
	<i>inadequado</i>	3,7%	2,8%	2,3%	1,1%	2,3%	2,0%	2,1%
	<i>inexistente</i>	0,8%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%
<i>Domicílios</i>	<i>total</i>	25.505	64.943	94.849	86.566	78.407	120.484	470.754
<i>Domicílios</i>	<i>% do total</i>	5,4%	13,8%	20,1%	18,4%	16,7%	25,6%	100%

Fonte: IBGE-Estatísticas-Censo 2010.

Como dito anteriormente, a cidade do Recife, para fins de formulação, execução e avaliação das políticas públicas e do planejamento governamental, foi dividida em seis Regiões Político-Administrativas (RPA). Segundo microdados do IBGE, expostos na tabela 10, a RPA 6, possuía o maior número de domicílios particulares permanentes,

aproximadamente 25,6% do total dos domicílios, contrastando com a RPA 1 que detinha o menor número de domicílios, cerca de 5,4% do total dos domicílios. Cumpre observar que, nesta pesquisa, as RPA e os bairros foram utilizados como unidades territoriais de análise, para fins de caracterização dos elementos de saneamento básico, na cidade do Recife.

Em termos de abastecimento de água, a RPA 2 possuía a maior parte de seus domicílios com *adequado* abastecimento de água, cerca de, 95%, a RPA 3, por sua vez, possuía o maior percentual de seus domicílios com *inadequado* abastecimento de água, aproximadamente, 17% e, a RPA 1 detinha o maior percentual de domicílios que não possuíam nenhuma forma de abastecimento de água (*inexistente*), em torno de, 0,8% dos domicílios dessa RPA.

De acordo com a tabela 10, no que respeita à variável banheiro/sanitário com esgotamento, a RPA 1, possuía, o maior percentual de seus domicílios inseridos na classificação *semi-adequado*, cerca de, 81,6%, a RPA 2, por seu turno, apresentou a maior parte de seus domicílios incluídos na categoria *inadequado*, aproximadamente, 56,4% dos seus domicílios e, a RPA 1, por sua vez, deteve o maior percentual de domicílios pertencendo a classificação *inexistente*, aproximadamente, 1,4% dos domicílios dessa RPA.

O item coleta de lixo informa que na RPA 4, a maior parte de seus domicílios possuíam adequada coleta de lixo, cerca de, 98,8%, a RPA 1, por sua vez, apresentou a maioria de seus domicílios com *inadequada* coleta de lixo, cerca de, 3,7%, e essa mesma RPA deteve o maior percentual de domicílios com coleta de lixo *inexistente*, em torno de, 0,8%, dos seus domicílios (tabela 10).

Considerando a cidade do Recife, os números revelam que no item abastecimento de água, aproximadamente 86,7% dos domicílios da cidade, possuíam *adequado* abastecimento de água, 13,2% *inadequado* e apenas 0,1% não possuíam abastecimento de água. O percentual de domicílios com banheiro/sanitário e esgotamento sanitário, classificado como *semi-adequado*, *inadequado* e *inexistente* foi de 54,9%, 44,5% e 0,6%, respectivamente. O item coleta de lixo informa que 97,8% dos domicílios particulares permanentes possuíam *adequada* coleta de lixo, 2,1% *inadequada* coleta de lixo e 0,1% não possuíam coleta de lixo.

Destaque-se que todas as informações atinentes aos domicílios particulares permanentes, da cidade do Recife, advieram dos microdados do IBGE (Estatísticas-Resultados do Universo, 2010). Essas informações são expostas através do quadro 9 que revela o universo dos domicílios particulares permanentes por bairro e RPA, na cidade do Recife, apresenta-se também a figura 12 que especializa a concentração desses domicílios.

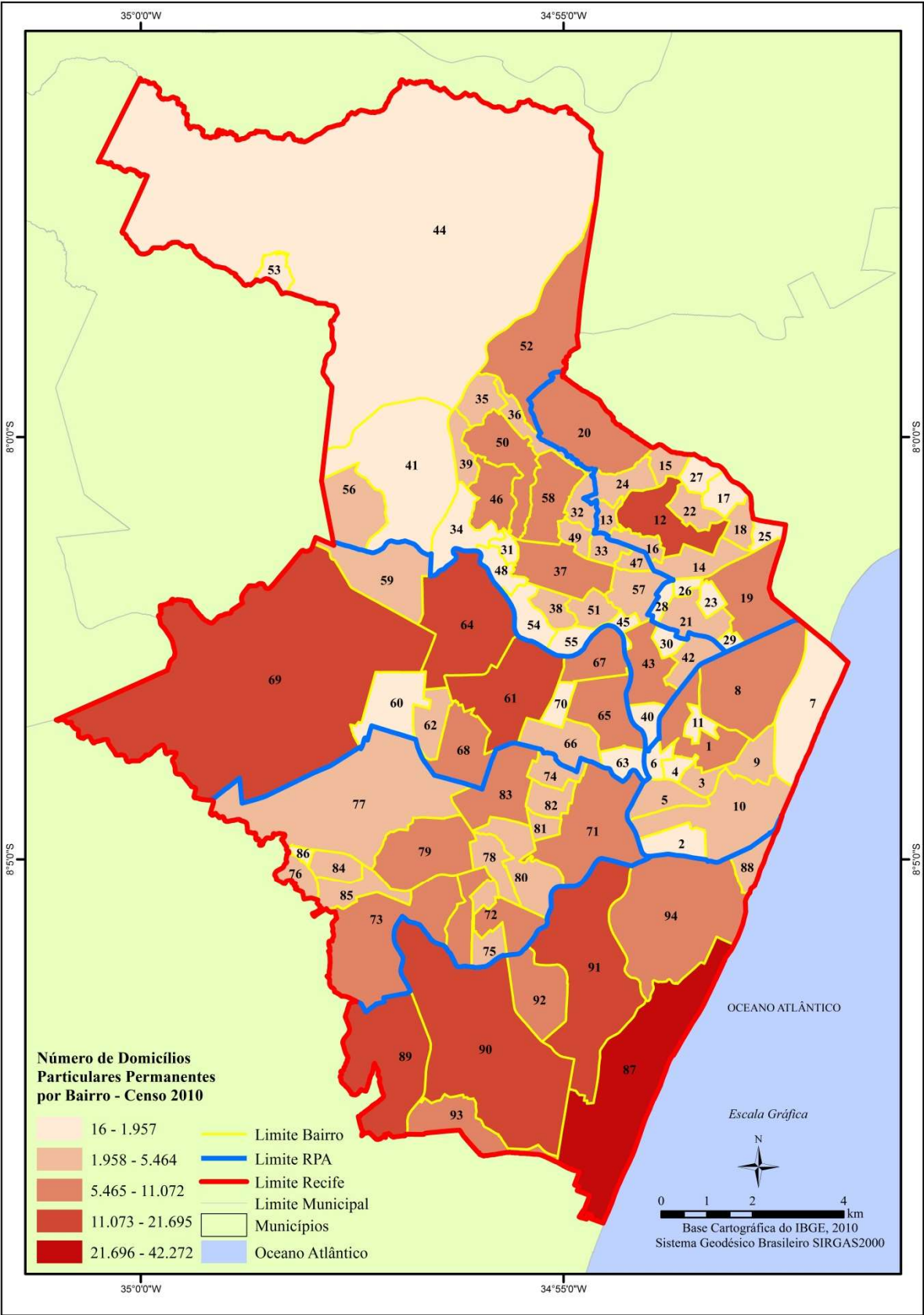


Figura 12 – Domicílios particulares permanentes em Recife
Fonte: IBGE-Geociências-Malha Digital, 2010; IBGE-Estatísticas-Resultados do Universo, 2010.

O mapa temático acima exposto foi elaborado a partir dos microdados do IBGE, e possui a finalidade de espacializar a concentração dos domicílios particulares permanentes por bairro, na cidade do Recife. Os intervalos de classe possuem uma gradação de cinco cores que vão da mais clara, menor concentração de domicílios, as mais escuras, maior concentração de domicílios. Como exemplo, cita-se o bairro de Boa Viagem (87), localizado na RPA 6, com 42.272 domicílios, esse bairro possuía o maior número de domicílios particulares permanentes e no outro extremo deste, está o bairro de Pau-Ferro (53), localizado na RPA 3, com 16 domicílios particulares permanentes, o menor número de domicílios por bairros do Recife.

Com o intuito de propiciar análises diversas aos leitores, expõem-se no quadro ao lado, todos os valores absolutos das variáveis; número de domicílios, abastecimento de água, domicílios com banheiro e esgotamento sanitário e coleta de lixo, por bairro e RPA.

Cumpramos destacar que a maioria das informações censitárias acerca do bairro do Recife foram suprimidas, pois no arquivo agregado por setores, o IBGE optou pela restrição de dados como forma de proteção dos dados dos informantes do Censo Demográfico 2010. Assim, em todos os setores com menos de cinco domicílios particulares permanentes foram omitidos os valores da maioria das variáveis. Ressalte-se que quando existir um único setor com restrição de dados em um recorte legal, município, distrito, subdistrito ou bairro, é realizado a restrição de dados em um segundo setor para evitar uma possível identificação dos dados.

Exemplo: um bairro composto por seis setores e havendo somente um deles com restrição de dados, haveria a possibilidade de que os dados desse setor fossem descobertos, através da soma dos cinco setores restantes e subtraindo do total do bairro. Essa possibilidade seria contornada com a restrição de dados de um segundo setor. Como o bairro do Recife possui apenas dois setores censitários a maior parte de suas informações foram omitidas (IBGE-Fale conosco, 2013).

RPA	COD	BAIRRO	Água			Esgoto		Lixo	
			n. dom ¹	adeq ²	inadeq ³	sem- iadeq ⁴	inadeq	adeq	inadeq
1	1	Boa Vista	5.999	4.243	1.756	5.897	102	5.999	0
	2	Cabanga	506	492	14	352	151	498	8
	3	Coelhos	2.322	1.998	324	1.626	656	2.241	81
	4	Ilha do Leite	361	351	10	355	6	361	0
	5	Ilha Joana Bezerra	3.606	3.054	552	1.545	2.015	3.003	603
	6	Paissandu	180	105	75	179	1	180	0
	7	Recife ⁵	198	x	x	x	x	x	x
	8	Santo Amaro	8.474	8.012	462	8.021	414	8.380	94
	9	Santo Antônio	142	111	31	142	0	142	0
	10	São José	2.704	2.427	277	1.683	984	2.562	142
	11	Soledade	1.013	485	528	1.005	8	1.007	6
2		subtotal	25.505	21.278	4.029	20.805	4.337	24.373	934
	12	Água Fria	12.294	12.039	255	3.543	8.640	11.873	421
	13	Alto Santa Teresinha	2.157	2.118	39	449	1.700	2.102	55
	14	Arruda	4.467	4.378	89	2.827	1.630	4.440	27
	15	Beberibe	2.586	2.533	53	176	2.400	2.543	43
	16	Bomba do Hemetério	2.350	2.217	133	886	1.451	2.301	49
	17	Cajueiro	1.902	1.781	121	558	1.299	1.890	12
	18	Campina do Barreto	2.833	2.801	32	1.570	1.226	2.803	30
	19	Campo Grande	9.554	9.279	275	6.897	2.609	9.486	68
	20	Dois Unidos	9.374	8.999	375	1.428	7.885	9.037	337
	21	Eneruzilhada	4.008	3.253	755	3.775	231	4.007	1
	22	Fundão	2.495	2.462	33	706	1.787	2.494	1
	23	Hipódromo	808	691	117	764	44	802	6
	24	Linha do Tiro	4.201	4.131	70	694	3.484	3.942	259
	25	Peixinhos	1.383	1.079	304	978	347	1.016	367
	26	Ponto de Parada	500	434	66	387	113	500	0
	27	Porto da Madeira	2.334	2.234	100	892	1.435	2.283	51
	28	Rosarinho	1.329	978	351	1.018	306	1.306	23
	29	Torreão	368	264	104	265	68	322	46
3		subtotal	64.943	61.671	3.272	27.813	36.655	63.147	1.796
	30	Aflitos	1.937	848	1.089	1.906	31	1.937	0
	31	Alto do Mandu	1.351	1.292	59	377	974	1.351	0
	32	Alto José Bonifácio	3.570	3.491	79	698	2.865	3.569	1
	33	Alto José do Pinho	3.510	3.451	59	481	3.022	3.439	71
	34	Apipucos	991	920	71	445	537	983	8
	35	Brejo da Guabiraba	3.426	3.309	117	445	2.933	3.407	19
	36	Brejo de Beberibe	2.459	2.359	100	971	1.414	2.321	138
	37	Casa Amarela	9.296	7.626	1.670	6.134	3.149	9.289	7
	38	Casa Forte	2.192	1.514	678	2.131	61	2.184	8
	39	Córrego do Jenipapo	2.732	2.665	67	201	2.517	2.728	4
	40	Derby	656	315	341	598	58	656	0
	41	Dois Irmãos	737	228	509	100	634	686	51
	42	Espinheiro	3.602	2.425	1.177	3.378	222	3.596	6
	43	Graças	7.015	3.727	3.288	6.706	308	7.011	4
	44	Guabiraba	1.779	1.101	678	282	1.481	1.425	354
	45	Jaqueira	529	297	232	475	53	529	0
	46	Macaxeira	5.807	5.012	795	3.482	2.300	5.734	73
	47	Mangabeira	2.116	2.084	32	570	1.530	2.065	51
	48	Monteiro	1.742	1.250	492	1.042	697	1.736	6
	49	Morro da Conceição	2.955	2.934	21	446	2.483	2.940	15
	50	Nova Descoberta	9.958	9.745	213	1.356	8.542	9.829	129
	51	Parnamirim	2.458	1.506	952	2.182	263	2.458	0
	52	Passarinho	5.792	5.247	545	1.399	4.255	4.850	942
	53	Pau-Ferro	16	2	14	1	15	15	1
	54	Poço	1.463	1.123	340	1.388	74	1.463	0
	55	Santana	978	640	338	942	35	976	2
	56	Sítio dos Pintos	2.132	1.593	539	436	1.678	2.074	58
	57	Tamarineira	4.537	3.135	1.402	4.155	378	4.535	2
	58	Vasco da Gama	9.113	9.018	95	1.060	7.975	8.893	220
4		subtotal	94.849	78.857	15.992	43.787	50.484	92.679	2.170
	59	Caxangá	2.863	2.533	330	1.102	1.759	2.825	38
	60	Cidade Universitária	222	181	41	98	124	222	0
	61	Cordeiro	12.797	11.872	924	7.120	5.649	12.636	160
	62	Engenho do Meio	3.053	2.999	54	2.845	206	3.052	1
	63	Ilha do Retiro	1.124	724	400	476	644	1.118	6
	64	Iputinga	16.294	13.709	2.500	10.008	6.120	15.920	289
	65	Madalena	7.604	5.159	2.445	6.583	1.010	7.496	108
	66	Prado	3.696	3.502	194	3.071	617	3.696	0
	67	Torre	5.941	2.962	2.979	5.629	307	5.929	12
	68	Torrões	9.320	9.150	170	7.065	2.229	9.281	39
	69	Várzea	21.695	18.464	3.231	8.342	13.242	21.375	320
	70	Zumbi	1.957	1.846	111	1.318	637	1.957	0
5		subtotal	86.566	73.101	13.379	53.657	32.544	85.507	973
	71	Afogados	11.072	10.774	298	8.381	2.640	10.693	379
	72	Areias	9.129	8.544	585	6.484	2.618	9.072	57
	73	Barro	9.397	7.398	1.999	3.330	6.005	8.853	544
	74	Bongi	2.345	2.248	97	1.519	821	2.324	21
	75	Cacote	3.067	2.997	70	1.552	1.472	3.043	24
	76	Coqueiral	3.281	3.234	47	842	2.423	3.167	114
	77	Curado	4.900	4.176	724	1.596	3.238	4.683	217
	78	Estância	2.822	2.721	101	990	1.816	2.766	56
	79	Jardim São Paulo	9.615	6.963	2.652	4.032	5.572	9.556	59
	80	Jiquiá	3.070	3.016	54	2.029	1.031	3.044	26
	81	Mangueira	2.582	2.570	12	2.434	142	2.573	9
	82	Mustardinha	3.669	3.641	28	2.734	931	3.659	10
	83	San Martin	7.656	7.491	165	5.145	2.486	7.630	26
	84	Sancho	2.374	1.948	426	1.211	1.159	2.110	264
	85	Tejipió	2.682	2.415	267	1.418	1.263	2.668	14
	86	Totó	746	673	73	199	546	738	8
6		subtotal	78.407	70.809	7.598	43.896	34.163	76.579	1.828
	87	Boa Viagem	42.272	35.303	6.969	33.756	8.455	42.060	212
	88	Brasília Teimosa	5.464	4.516	948	3.477	1.969	5.442	22
	89	Cohab	19.534	17.446	2.088	8.701	10.787	18.824	710
	90	Ibura	15.078	10.604	4.474	3.098	11.790	14.657	421
	91	Imbiribeira	14.969	13.644	1.325	7.972	6.846	14.704	265
	92	Ipsep	7.692	7.434	258	5.868	1.815	7.686	6
	93	Jordão	6.018	5.628	390	291	5.705	5.731	287
	94	Pina	9.457	7.844	1.613	5.558	3.793	9.012	445
		subtotal	120.484	102.419	18.065	68.721	51.160	118.116	2.368
		RECIFE - total	470.754	408.135	62.335	258.679	209.343	460.401	10.069

Quadro 9 – Variáveis do saneamento básico, por bairros do Recife

Fonte: IBGE-Estatísticas-Resultados do Universo, 2010.

- 1 – n. dom = número de domicílios
- 2 – adeq = adequado
- 3 – inadeq = inadequado
- 4 – semi-adeq = semi-adequado

Por fim, cabe proceder a uma breve explicação quanto a classificação adota de *semiadequado* esgotamento sanitário ao invés *adequado*. Segundo Vasconcelos (2014), existem dois tipos de sistemas de esgotos:

- a) na França, por exemplo, o sistema utilizado é o sistema *Único*. Ele capta as águas da chuva e dos esgotos, o que o torna mais caro devido ao volume de água;
- b) no Brasil, a partir das obras de Saturnino de Brito foi estabelecido o *Sistema Separador Absoluto*, com sistemas independentes para as águas pluviais, que não são tratadas e o sistema de esgotos, que tratam os esgotos antes de lançá-los nos corpos receptores.

Em virtude da existência de sistema pluvial em 70% das áreas urbanas e apenas 30% de sistemas de esgotos, no Brasil, muitos edifícios conectaram seus esgotos as redes pluviais, causando a poluição que se observa nos corpos receptores (rios, lagos, etc.).

O IBGE estabelece como *adequado* os esgotos lançados via rede geral ou pluvial, em virtude da impossibilidade de desagregação (rede geral e pluvial) dos dados dos seus dados, neste sentido, portanto, optou-se pela terminologia *semi-adequado*, pois entende-se que dever-se-ia adotar a terminologia *adequado* apenas para os esgotos lançados via rede geral.

Essa breve descrição do objeto empírico da presente pesquisa, a exposição das condições de saneamento básico urbano, mostra, em linhas gerais, que a cidade do Recife, assim como outras capitais nordestinas, enfrenta grave problema na dotação de infraestrutura, especialmente em termos de serviços de esgotamento sanitário.

4.3 A Dinâmica de Alocação de Recursos Públicos e Ação Governamental

Conforme disposto anteriormente, a exemplo do que se observa em outras cidades nordestinas, a cidade do Recife é marcada pela desigualdade intrarregional que, geralmente, é acompanhada pela insuficiência, senão ausência, de investimentos públicos nas áreas carentes. Esse atendimento desigual prestado pelo Estado, segundo Marques (2003), expresso pelo provimento deficiente dos bens/serviços públicos para expressiva parcela da população, resulta nos baixos indicadores sociais das áreas habitadas pelas populações pobres. Lima (2006) também enfatiza a questão da responsabilidade do Estado na conformação desse cenário, chamando a atenção para a necessidade de observação das prioridades governamentais que orientam os gastos públicos e do papel das administrações locais no fomento a políticas públicas. É nesse sentido que se torna relevante a análise do alinhamento entre o planejamento governamental e a execução orçamentária.

O presente item tem por finalidade apresentar o confronto entre o conjunto das ações governamentais, voltadas para o saneamento básico, contidas em dois PPA sucessivos, que vão de 2006 a 2013, em Recife, consideradas também as suas respectivas revisões, e as ações constantes das suas respectivas execuções orçamentárias, ou seja, o conjunto das ações efetivamente implantadas. Os resultados serão expostos por PPA e posteriormente unificados para fins de análise.

4.3.1 PPA 2006-2009 – Recife: mais trabalho, melhor qualidade de vida

O *Plano Plurianual- Recife: mais trabalho, melhor qualidade de vida* - foi instituído pela Lei 17.111, de setembro de 2005, para o quadriênio 2006 - 2009, em consonância com o que dispõem o art. 165, § 1º da CF/88, o art. 123, § 1º da Constituição do Estado de Pernambuco e o art. 92 da Lei Orgânica do Município do Recife. O plano em análise refere-se ao segundo ano do mandato atinente a reeleição do Prefeito do Recife João Paulo Lima e Silva e estende-se até o primeiro ano do mandato do Prefeito João da Costa Bezerra Filho.

4.3.1.1 Estrutura do PPA 2006-2009

Como dito, o Plano Plurianual é o instrumento legal que expressa os compromissos assumidos pela Administração Municipal para o período de sua vigência. Neste plano são definidas as grandes prioridades do governo para o período, pois é através desse plano que os governantes buscam definir soluções para os diversos problemas (saúde, educação, mobilidade, saneamento, etc.) existentes na cidade.

O PPA 2006-2009, da cidade do Recife, integra todos os programas, ações e operações a serem desenvolvidos neste período de quatro anos. O documento foi constituído por dois volumes. O primeiro apresenta um diagnóstico sobre a cidade do Recife e, com base nele, estabelece os valores, eixos estratégicos (quadro 10), diretrizes (quadro 11), metas e indicadores e programas (quadro 12) para a ação governamental do período em análise.

O segundo volume apresenta a programação financeira do Município (Poder Executivo e Legislativo) para o período. Também expõe o detalhamento de todos os programas, ações e operações que deverão ser implementados no período de vigência do PPA 2006 a 2009.

Constituiu objetivo norteador do PPA 2006 a 2009 estabelecer

um modo de fazer, respaldado em uma gestão pública democrática, apoiada na participação popular, e se concretiza nas ações que apontam na direção da justiça social e sustentabilidade da Cidade, no respeito à vida e aos direitos essenciais do cidadão, na construção de um espaço de convivência solidária, tornando a cidade inteira viável para todos seus habitantes (RECIFE, 2005, p.4).

Para atingir tal finalidade, a ação governamental foi orientada por valores, eixos e diretrizes estratégicas, que conformaram os programas, as ações e operações necessárias para consecução do objetivo, a figura a seguir ilustra a lógica de atuação da ação governamental.



Figura 13 – Estrutura da ação governamental no PPA 2006-2009
Fonte: RECIFE, 2005.

Os valores norteadores do PPA 2006-2009 foram: valorização da ética, busca da transparência, construção do sentido de equipe (solidariedade) e orientação pelo senso de urgência da população.

Orientados pelos valores acima expostos e após um processo de discussão, iniciado no final de 2004 e concluído no início de 2005 foram selecionados temas que sintetizaram e deram materialidade aos eixos estratégicos, expostos no quadro 10.

Eixos Estratégicos	Objetivos
→ Cuidar das Pessoas	assegurar que os cidadãos tenham pleno acesso aos bens públicos, materiais e espirituais, que lhes garantam condições melhores de vida e felicidade, passo indispensável para a construção do novo homem e da nova sociedade
→ Cuidar da Cidade	trabalhar com atenção redobrada na manutenção e no embelezamento da cidade, na busca de uma cidade com mais qualidade de vida, com mais infraestrutura, melhor mobilidade urbana, mais limpa e mais bela
→ Cidade do Futuro	discutir e elaborar um projeto de cidade, que tenha um perfil dinâmico, empreendedor e qualidade de vida comprovada pelos indicadores de saúde e educação
→ Gestão Democrática	promover e aprofundar a educação política através do planejamento participativo, controle social e da educação cidadã
→ Eficiência Administrativa	avançar no sentido de dar mais agilidade e unidade às ações, assegurar a integração entre as diferentes estruturas e centrar toda atividade no foco estratégico da gestão

Quadro 10– Eixos estratégicos e objetivos – PPA 2006-2009
Fonte: RECIFE, 2005.

Esses eixos foram selecionados após um processo de discussão que considerou as demandas da população, a construção dos diagnósticos da cidade e os compromissos assumidos pela gestão (RECIFE, 2005, p. 33/34 e 35).

O Planejamento Plurianual 2006-2009 estabeleceu seus programas, projetos e ações vinculados aos eixos estratégicos acima mencionados, seguindo as diretrizes setoriais formuladas a partir dos diagnósticos produzidos para a política urbana. O quadro a seguir apresenta as diretrizes setoriais.

Diretrizes Setoriais	Proposições
→ Desenvolvimento Econômico	→ Atividades econômicas → Turismo
→ Políticas Sociais	→ Educação → Saúde → Assistência social → Cultura → Habitação
→ Infraestrutura Urbana	→ Saneamento ambiental → Abastecimento de água → Esgotamento sanitário → Drenagem urbana → Resíduos sólidos → Mobilidade urbana

Quadro 11 – Diretrizes setoriais e proposições – PPA 2006-2009

Fonte: RECIFE, 2005.

Em síntese as diretrizes setoriais foram elaboradas com a finalidade de contribuir para a redução das desigualdades sociais e para melhoria da qualidade de vida da população, por intermédio de suas proposições. Para atingir tal finalidade, também foram elencadas 58 (cinquenta e oito) metas no PPA 2006-2009. As metas são valores quantitativos (revestir 66 canais, por exemplo) ou qualitativos (reestruturação do quadro de pessoal da Secretaria de Saneamento, por exemplo) a serem atingidos em certo momento futuro preestabelecido, no caso do PPA, no período de sua vigência, quatro anos.

Com base nos valores, eixos estratégicos, diretrizes setoriais e metas foram elaborados os 52 programas que compuseram o PPA 2006-2009. Destes, interessam à pesquisa os 49 relativos ao Poder Executivo (a totalidade dos programas que compõem o PPA 2006-2009 está exposta no anexo B). Desses 49 programas, 35 eram programas

finalísticos, os quais objetivam o provimento de bens e serviços à população e 14 de gestão, contemplam as ações de natureza tipicamente administrativa (quadro 12).

Tipologia dos Programas	Classe dos Programas	Nº de Programas
Finalísticos	Específicos Voltados para a Melhoria Vida das Pessoas	20
	Específicos Voltados para a Melhoria da Vida da Cidade	15
De Gestão	Melhoria da Gestão Municipal	11
	Gestão dos Encargos	3
Total		49

Quadro 12 – Classificação dos programas do poder executivo 2006-2009
Fonte: RECIFE, 2005.

A estimativa de dispêndio do município, para o período de 2006-2009, foi de aproximadamente 8,0 bilhões. Destes, 96% correspondiam aos custos do Poder Executivo e 4% aos custos do Legislativo (RECIFE, 2005).

Tabela 11–Síntese: demonstrativo geral das despesas da PCR – 2006-2009 (milhões R\$)

Demonstrativo Geral da Despesa da PCR	2006-2009	% no total
Poder Executivo	7.692,58	100,00%
Pessoal e Encargos Sociais	2.919,29	37,95%
Programas Específicos Voltados para a Melhoria Vida das Pessoas	1.798,70	23,38%
Programas Específicos Voltados para a Melhoria da Vida da Cidade	1.418,38	18,44%
Programas de Melhoria da Gestão Municipal	632,18	8,22%
Programa de Gestão dos Encargos	924,03	12,01%

Fonte: Fonte: RECIFE, 2005, 2006, 2007, 2008.

A estimativa de gasto da PCR, para o período de 2006-2009, foi de aproximadamente 7,7 bilhões. Destes, 38% corresponderam aos custos do PCR com pessoal e encargos sociais e 62% aos dispêndios dos programas (RECIFE, 2005). A tabela 11 apresenta os programas do PPA 2006-2009, organizados por classes, e suas estimativas de despesas, em termos relativos.

Com o intuito de dimensionar o nível de prioridade conferido ao saneamento básico dentro do planejamento governamental, na cidade do Recife, no período em análise, o subitem a seguir, expõe e analisa os projetos, as operações e os indicadores e metas em saneamento básico.

4.3.1.2 Saneamento Básico no PPA 2006-2009

Após leitura do PPA 2006-2009 e suas revisões, considerando-se as delimitações conceituais adotadas na pesquisa, detalhadas no capítulo metodológico, foram selecionados, três programas finalísticos, dos trinta e cinco (35) programas finalísticos constantes do PPA (2006-2009). Esses programas selecionados continham cinco ações classificadas como projeto e, dentro deles, 17 operações que apresentavam possibilidade de realizar obras e estudos em saneamento básico.

O quadro a seguir apresenta esses três programas com seus projetos e operações, quantificados por unidade de medida e localizados por RPA ou município.

Programa	Código/Projeto	Operação	Unidade de Medida	Nº	Localização
Comunidade Saudável	(1.251) Saneamento em Saúde	Implantar, Complementar e/ou Recuperar Sistemas de Saneamento Básico em Áreas de Risco	comunidade	36	RPA 1, 2, 4 e 5
		Manter os Sistemas de Saneamento e Realizar Intervenções Localizadas de Esgotamento Sanitário e de Drenagem	comunidade	60	Mun.*
		Implantar Ações de Educação Sanitária Ambiental	comunidade	60	Mun.
		Implantar, Complementar e/ou Recuperar Sistemas de Esgotamento Sanitário ("Capibaribe Melhor")	unidade de esgotamento	8	Mun.
	(1.252) Saneamento Integrado	Implantar, Complementar E/ou Recuperar Sistemas de Saneamento Integrado e de Infraestrutura (Acordo Bndes/infraestrutura)	comunidade	56	Mun.
		Implantar Ações de Educação Sanitária Ambiental	comunidade	20	Mun.
		Executar Obras na Rede de Macrodrenagem - Canais, Jordão, Iraque e Outros (Acordo BNDES/Infraestrutura)	obra	2	RPA 6
		Implantar Sistema de Saneamento Integrado (Acordo CEF/MDC - Programa Saneamento para Todos)	comunidade	2	RPA 4
		Implantar Ações de Saneamento Integrado-Proest (PAC/ppi- Plano de Aceleração do Crescimento)	obra	1	RPA 6
		Executar Obras de Habitação do Jiquiá em Mangueira (Acordo CEF/psh)	x	x	x
		Realizar Ações de Saneamento Integrado: Implantar, Complementar, e/ou Recuperar Sistemas de Saneamento e de Infraestrutura	obra	7	Mun.
Requalificação de Áreas de Baixa Renda	(1.577) Projeto Capibaribe Melhor	Implantar, Complementar E/ou Recuperar Sistemas de Esgotamentos Sanitário	unidade de esgotamento	6	Mun.
		Elaborar Estudos, Planos e Projetos na Bacia do Capibaribe	x	x	Mun.
	(1.579) Urbanização da Bacia do Beberibe	Promover Ações de Mobilização e Capacitação em Educação Sanitária e Ambiental nas Comunidades nas Intervenções do Prometrópole	comunidade	36	RPA 2 e 3

Requalificação e Reapropriação dos Espaços Públicos	(Prometrópole)	Implantar Sistema de Saneamento Integrado na Bacia do Beberibe (Prometrópole)	unidade de esgotamento	14	RPA 2, 3, 4, 5 e 6
		Implantar Sistema de Saneamento Integrado na Bacia do Beberibe- PAC	unidade de esgotamento	7	RPA 2 e 3
	(1.576) Requalificação dos cursos d'água	Executar obras na rede de macrodrenagem - canais Rosa Selvagem, Guarulhos, Ibura de Baixo, Rua dos Pessegueiros, Jordão, Iraque e outros (acordo Bndes/infraestrutura)	obra	4	Mun.

Quadro 13 – Possíveis investimentos em saneamento básico (PPA 2006-2009)

Mun.* = município

Fonte: Fonte: RECIFE, 2005, 2006, 2007, 2008.

O primeiro programa finalístico selecionado, o *Comunidade Saudável*, objetivou “ampliar a rede de saneamento básico do Município do Recife e assegurar o controle social no desenvolvimento da saúde pública e do saneamento” (RECIFE, 2005 p.86). Deste programa, selecionaram-se dois projetos com possibilidade de realizar obras e estudos em saneamento básico, através de suas operações, quais sejam: Saneamento em Saúde e Saneamento Integrado.

Adveio do segundo programa finalístico selecionado, o *Requalificação de Áreas de Baixa Renda*, o projeto Urbanização da Bacia do Beberibe (Prometrópole), também com possibilidade de realizar obras e estudos em saneamento básico. Constituiu finalidade desse programa “intervir em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)²⁴ de modo a construir uma cidade física, social e ambientalmente sustentável” (RECIFE, 2005, p. 111).

O terceiro programa finalístico selecionado na pesquisa, o *Requalificação e Reapropriação dos Espaços Públicos* teve como objetivo valorizar o controle e a manutenção urbana como instrumentos de construção de um novo padrão de convivência social, realizando intervenções de requalificação de espaços públicos, com respeito à memória e à identidade recifense. Deste programa, selecionou-se o projeto, intitulado Requalificação dos Cursos d'Água com potencial de efetivar obras e estudos, em saneamento básico, como ilustra quadro 13.

Conforme mencionado anteriormente, o PPA 2006-2009 listou 58 metas, destas, apenas seis foram destinadas ao saneamento básico, cerca de 10% das metas. O

²⁴ As Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS - são áreas de assentamentos habitacionais de população de baixa renda, surgidos espontaneamente, existentes, consolidados ou propostos pelo Poder Público, onde haja possibilidade de urbanização e regularização fundiária (RECIFE, 1996).

quadro abaixo apresenta as metas e o indicador da situação atual das operações relacionadas ao saneamento básico, constantes do PPA em análise.

Indicador - Situação Atual	Meta
Limpeza de canais	Limpar 66 canais por ano
	Revestir 6 canais
Revitalização de drenagem em corredores estratégicos	Revitalizar Mascarenhas de Moraes, Prédio Italiana, Universo e Ferreira Costa
	Projeto de eliminação de pontos críticos da Caxangá
	José Rufias – manter limpeza
Ampliar a coleta seletiva de lixo - coleta atual 8 toneladas/mês	Atingir 25 toneladas/mês

Quadro 14 – Indicadores e metas do saneamento básico no PPA 2006-2009

Fonte: RECIFE – PPA 2005.

A tabela 12 apresenta os valores estimados para os projetos com expectativa de realizar obras e estudos em saneamento básico e a suas participações no total das despesas por projeto, no período de 2006 a 2009.

Tabela 12 – Demonstrativo da despesa por projeto no PPA 2006-2009 (milhões R\$)

Despesa por Projeto	valores (2006-2009)	% no total dos projetos	% no total da PCR
Saneamento em Saúde	37,53	8,07%	0,49%
Saneamento Integrado	190,69	40,99%	2,48%
Requalificação dos Cursos d'Água	4,53	0,97%	0,06%
Projeto Capibaribe Melhor	89,21	19,18%	1,16%
Urbanização da Bacia do Beberibe	143,27	30,80%	1,86%
Valor total dos projetos com operações saneamento	465,23	100%	6,05%
Valor total do Orçamento Global da PCR	7.692,58	-	100%

Fonte: RECIFE, 2005, 2006, 2007, 2008.

De acordo com a tabela acima, o projeto denominado Saneamento Integrado possuía estimativa de dispêndio na ordem de 190,6 milhões e foi responsável por, aproximadamente, 41%, das estimativas de despesas com operações em saneamento. Entretanto, cabe destacar que essa estimativa de dispêndio representou apenas 2,48% das despesas globais da PCR. O projeto com menor percentual de investimento foi Requalificação dos Cursos d'água, com dispêndios na ordem de 4,53 milhões, cerca de, 0,9% dos dispêndios dos projetos com expectativa de realizar investimentos em saneamento básico o que correspondeu a 0,06% dos gastos totais da PCR em projetos com operações em saneamento básico. Todos os projetos com expectativa de realizar

investimentos em saneamento básico representaram apenas 6,05% dos dispêndios globais da PCR, para o período de 2006-2009. Cumpre observar que os projetos constantes no PPA geram apenas expectativa de despesa, devido ao caráter autorizativo do orçamento, ou seja, por se tratar de ação discricionária, o governo pode ou não os executar.

Observe-se, portanto, que dos trinta e cinco (35) programas finalísticos, constantes no PPA 2006-2009, apenas os programas Comunidade Saudável, Requalificação de Áreas de Baixa Renda e Requalificação e Reapropriação dos Espaços Públicos, aproximadamente, 9% dos programas, apresentaram projetos com interface em saneamento básico. Estes programas possuíam cinco (5) projetos com expectativa de realizar operações no setor do saneamento básico – o montante alocado nesses projetos correspondeu a aproximadamente 6% das despesas globais da Prefeitura da Cidade do Recife (PCR).

O próximo item analisa a ação governamental, através da alocação dos recursos referentes aos projetos voltados ao saneamento básico, constantes no PPA 2006-2009, com aqueles autorizados na LOA.

4.3.1.3 Comparação entre o PPA e a LOA 2006-2009

Com o propósito de analisar o planejamento governamental, no que concerne ao saneamento básico, comparou-se o volume de recursos alocados nos projetos com expectativa de realizar obras e estudos em saneamento básico (tabela 13), constantes do PPA, com o volume de recursos dos respectivos projetos autorizados na LOA. Cumpre observar que, buscou-se inicialmente, na pesquisa, quantificar e comparar diretamente os investimentos em saneamento básico constantes no PPA e LOA, mas diante da impossibilidade de realizar tal mensuração, pois o PPA e a LOA não possuem esse nível de desagregação por projeto, optou-se por utilizar todos os projetos com operações voltadas para o saneamento, assim tornando possível estimar os recursos destinados ao saneamento básico (obras e estudos) no PPA e os autorizados na LOA.

Tabela 13 – Comparação entre o PPA e a LOA 2006-2009 (milhões R\$)

Projetos 2006-2009	PPA	LOA	LOA/PPA
Saneamento em Saúde	37,53	27,40	73%
Saneamento Integrado	190,69	102,23	54%
Requalificação dos Cursos d'Água	4,53	9,47	209%
Projeto Capibaribe Melhor	89,21	62,79	70%
Urbanização da Bacia do Beberibe	143,27	128,26	90%
Total	465,22	330,16	70,97%

Fonte: RECIFE-Portal da Transparência, 2013.

No período de 2006 a 2009, observa-se que os projetos com expectativa de realizar obras e/ou estudos em saneamento básico previam no PPA estimativa de gastos na ordem de 465 milhões. Esse valor foi reduzido na LOA para 330 milhões, portanto, a LOA autorizou aproximadamente 71% do planejado no PPA, o que consequentemente gerou uma redução de aproximadamente 29% entre o planejado no PPA e o autorizado na LOA. No que tange ao orçamento global da PCR (2006-2009), o PPA e suas revisões estimaram despesas na ordem de 7,7 bilhões, enquanto a LOA autorizou cerca de 7,8 bilhões, ou seja, houve um pequeno incremento de aproximadamente 1,3% dos créditos²⁵ autorizados na LOA, em relação ao estimado no PPA, mas uma redução no que tange ao saneamento básico.

4.3.1.4 Comparação entre o Investimento Executado e o Planejado 2006-2009

Com o objetivo de aferir o percentual de efetivação do planejamento governamental, no que concerne ao saneamento básico, compararam-se as execuções orçamentárias dos projetos em análise, com os seus respectivos valores constantes no PPA e com os autorizados na LOA, conforme expõe a tabela 14.

²⁵ Crédito Orçamentário é o valor autorizado para ser gasto num determinado projeto ou atividade, é quanto está previsto no orçamento, ou ainda, é a dotação orçamentária (SEDAS, [s.d.]).

Tabela 14 – Comparação entre o investimento executado e o planejado 2006-2009 (milhões R\$)

Projetos 2006-2009	Emp*.	LOA	PPA	Emp./LOA	Emp./PPA
Saneamento em Saúde	15,50	27,40	37,53	57%	41%
Saneamento Integrado	44,52	102,23	190,69	44%	23%
Requalificação dos Cursos d'Água	2,69	9,47	4,53	28%	59%
Projeto Capibaribe Melhor	2,56	62,79	89,21	4%	3%
Urbanização da Bacia do Beberibe	50,76	128,26	143,27	40%	35%
Total	116,01	330,16	465,22	35,14%	24,94%

*Emp. = Empenhado é o valor que o Estado reserva para efetuar um pagamento planejado.

Fonte: RECIFE-Portal da Transparência, 2013.

No período de 2006 a 2009, observa-se que aproximadamente 116 milhões foram empenhados para a execução dos projetos em tela. O valor autorizado na LOA tinha sido de cerca de 330 milhões, ou seja, o percentual dos recursos empenhados correspondeu a apenas 35% dos créditos autorizados na LOA. Isso significa uma redução de 65% entre o montante autorizado na LOA e o efetivamente gasto (empenhado).

O valor a ser gasto, com os projetos com operações em saneamento básico, planejado no PPA, foi de 465 milhões, que comparados com o valor empenhado apresenta uma defasagem ainda maior: executou-se apenas 25% do que foi planejado, acarretando uma discrepância de 75% entre os valores estimados no PPA e os efetivamente executados. O quadro abaixo expõe os dados do ciclo orçamentário global da PCR.

PCR (2006-2009)	Emp.	LOA	PPA	Emp./LOA	Emp./PPA
Dotação Global	7.490,08	7.779,66	7.692,58	96,3%	97,4%

Quadro 15 – PCR: comparação entre o executado e o planejado 2006-2009 (milhões R\$)

Fonte: RECIFE, 2005, 2006, 2007, 2008; RECIFE-Portal da Transparência, 2013.

No período de 2006 a 2009, a PCR empenhou cerca de 7,5 bilhões. A relação entre o volume total de recursos financeiros empenhados e aquele autorizado nos orçamentos anuais (LOA) foi de 96%. Já a relação entre os valores empenhados e os valores planejados (PPA) foi de 97%. Observe-se que quando se consideram os volumes totais de recursos financeiros, a relação entre aquilo que foi planejado e o que foi efetivamente gasto apresenta um percentual muito próximo (97%) assim como entre o

que foi autorizado e o que foi gasto (96%), diferentemente do que se encontrou nos valores relativos aos projetos voltados para saneamento básico. Essa constatação sugere que:

- a) outros projetos foram priorizados em detrimento destes, ou seja, houve Movimentação de Créditos Orçamentários ou Descentralização de Créditos – transferência do poder de utilizar créditos orçamentários de uma projeto/atividade para outro projeto/atividade dentro de um órgão, ou entre órgãos. Para isso, são anulados os créditos em uma ação e suplementados em outra;
- b) em virtude da necessidade de elaboração de projetos executivos para consecução de algumas despesas em obras e instalações (em saneamento, urbanização, etc.) e devido à incapacidade de alguns órgãos em elaborar esses projetos, faz-se necessária despesa para a contratação de serviços de terceiros. Mas, para que os serviços de terceiros sejam contratados, faz-se necessário que haja dotação orçamentária e disponibilidade financeira para esse fim. Se as referidas despesas não estiverem previstas será preciso a suplementação de créditos para essa demanda, bem como liberação de cota de recursos;
- c) ou ainda, a gestão não implementou em tempo hábil o processo administrativo de contratação de fornecedor do bem/obra/estudo a ser adquirido (SEDAS, [s.d.], p. 4 – 8).

As análises apresentadas evidenciam a real importância conferida ao saneamento básico pela administração municipal, para além do discurso político, no período estudado. Isso foi feito identificando quais os projetos governamentais com operações destinadas ao saneamento básico e quantificando os seus respectivos valores planejados, autorizados e executados (empenhados). Essa compilação de dados revelou que apenas cerca 6% do orçamento global do PPA (2006-2009) foi destinado aos projetos com expectativa de realizar operações em saneamento básico. Esse quadro é agravado ao longo do ciclo orçamentário, quando se verifica a relação entre empenhado e PPA – o que foi planejado e o que foi executado, percentual de 25%, ou seja, aproximadamente 75% do que foi planejado no PPA não foi empenhado (executado). E apenas 35% do que foi autorizado pela LOA foi executado, portanto, deixou-se de gastar aproximadamente 65% dos recursos autorizados na LOA. O que evidencia a

ausência de prioridades, por parte da Administração Pública, em realizar investimentos em saneamento básico, investimentos estes, indispensáveis para a reversão do déficit histórico, em esgotamento sanitário, na cidade do Recife, em 2009, esse déficit foi de, aproximadamente, 61% da população recifense sem acesso ao esgotamento sanitário (SNIS, 2013).

Porém, conforme ressaltado no capítulo metodológico (Capítulo 3), para a verificação da hipótese faz-se também necessário quantificar e avaliar os valores gastos com a ampliação da infraestrutura de saneamento básico, única forma de enfrentar o histórico déficit na prestação do serviço. Para isso foi necessária uma análise da execução orçamentária, evidenciando-se os investimentos em Saneamento Básico Urbano (SBU).

4.3.1.5 Execução orçamentária: uma análise dos investimentos em SBU 2006-2009

Constitui objetivo desse item, a partir do exame da execução orçamentária, realizar uma análise dos investimentos efetivamente executados em Saneamento Básico Urbano, na cidade do Recife, no período de 2006 a 2009, visando quantificar e compreender os esforços realizados, pelo Governo Municipal, para ampliação do atendimento dos serviços de saneamento básico.

A análise da execução orçamentária do período de 2006-2009 inicia-se com a exposição da receita arrecadada e das despesas corrente e de capital executadas no período supracitado, conforme apresenta a tabela abaixo.

Tabela 15—Receitas e despesas orçamentárias da PCR no período de 2006-2009 (milhões R\$)

Receitas	Valor Arrecadado	Despesas	Valor Empenhado (E)
Receitas Corrente	8.053,89	Despesas Correntes	6.770,11
Receitas de Capital	216,13	Despesas de Capital	719,97
Total das Receitas	8.270,02	Total das Despesas	7.490,08

Fonte: RECIFE-Portal da Transparência, 2013.

De acordo com a tabela acima, a arrecadação da receita corrente foi de aproximadamente 8,0 bilhões, enquanto a arrecadação da receita de capital não ultrapassou o patamar dos 216 milhões. O gasto com as despesas correntes, no período de 2006-2009, foi da ordem de 6,8 bilhões, à medida que o gasto com as despesas de

capital foi de aproximadamente 719 milhões (tabela 15). Ressalte-se que as despesas de capital, provavelmente, utilizaram-se do superávit corrente para financiar o déficit de capital.

A tabela 16, utilizando-se da classificação funcional, demonstra a despesa da PCR executada (ou empenhada) em cada função e a participação de cada função na despesa total. Destaque-se que a classificação por função coincide com a classificação institucional enquanto a classificação por subfunção associa-se a ação (projeto ou atividade). Por exemplo, quando se expõe o valor gasto pela PCR, na função Saneamento Básico, pode-se inferir que a despesa foi realizada por algum dos órgãos ou unidade responsáveis pelo saneamento, no caso do Recife, a Sesan, Sanear e/ou FMSAN.

Tabela 16 – Despesas da PCR por Função 2006-2009 (milhões R\$)

Ranking	Função	Despesa por Função	% da Despesa da Função na Despesa Total
1	Educação	1.671,41	22,31%
2	Administração	1.585,07	21,16%
3	Saúde	1.583,34	21,14%
4	Urbanismo	1.291,28	17,24%
5	Previdência Social	396,84	5,30%
6	Cultura	223,59	2,99%
7	Encargos Especiais	157,62	2,10%
8	Comércio e Serviços	144,14	1,92%
9	Assistência Social	120,99	1,62%
10	Saneamento	74,24	0,99%
11	Habitação	69,80	0,93%
12	Comunicações	55,35	0,74%
13	Gestão Ambiental	39,64	0,53%
14	Trabalho	29,54	0,39%
15	Direitos da Cidadania	18,37	0,25%
16	Segurança Pública	16,26	0,22%
17	Desporto e Lazer	11,53	0,15%
18	Ciência e Tecnologia	1,11	0,01%
	Total	7.490,08	100%

Fonte: RECIFE-Portal da Transparência, 2013.

No período de 2006-2009, as três funções com maior participação na despesa da PCR foram Educação, Administração e Saúde com participação de 22,3%, 21,1% e 21,1%, respectivamente. A função Saneamento ocupou, neste período, a 10ª posição no ranking com participação de 1% na despesa total.

Destaque-se que a função Saúde, além da função Saneamento, realizou gastos na subfunção Saneamento Básico Urbano, subfunção típica da função Saneamento. Observa-se, portanto, a possibilidade de se combinar uma função com qualquer subfunção.

A tabela 17 demonstra o valor despendido pelas funções Saúde e Saneamento na subfunção SBU e a participação da função na composição da despesa total da subfunção.

Tabela 17 – % da função saneamento na despesa total da subfunção SBU 2006-2009 (em milhões)

Função	Despesa da Função na Subfunção SBU	% da Função na Despesa Total da Subfunção SBU
Saúde	42,50	36,42%
Saneamento	74,19	63,58%
Total	116,69	100%

Fonte: RECIFE-Portal da Transparência, 2013.

De acordo com a tabela acima, no período de 2006-2009, a subfunção Saneamento Básico Urbano realizou despesas na ordem de 116 milhões. Deste montante, adveio da função Saúde cerca de 36% e da função Saneamento 64%, dos recursos executados (empenhados) em SBU.

Como dito anteriormente, a despesa com Saneamento Básico Urbano (SBU), empenhada pela PCR, no período de 2006-2009, foi de aproximadamente 116 milhões. Desse valor, aproximadamente 57% foram destinados às despesas de natureza corrente (que contemplam gastos com pessoal e encargos sociais, entre outros) e apenas 43% foram destinados para despesas de capital (tabela 18), justamente aquelas com potencial de ampliação na oferta dos serviços em saneamento básico urbano e redução do déficit histórico no setor.

Tabela 18 – Despesas em saneamento básico urbano 2006-2009 (milhões R\$)

Despesa	Período 2006-2009	% na Despesa Total	Média Anual da Despesa
Despesa Total em SBU (corrente e capital)	116,69	100,0%	29,17
Despesa Corrente SBU	66,23	56,8%	16,56
Despesa de Capital SBU	50,47	43,2%	12,62

Fonte: RECIFE-Portal da Transparência, 2013.

Cumpre relembrar, que os investimentos em SBU, considerados na pesquisa, são os investimentos em obras e instalações e estudos e projetos, uma vez que, a

categoria econômica Investimentos' compreende também gastos com os elementos de despesa; i) despesas de exercícios anteriores, ii) aquisição de equipamentos e material permanente, etc.

Portanto, dos 50 milhões alocados para as despesas de capital em SBU, cerca de, 85% foram destinados para investimentos em SBU, aproximadamente, 43 milhões (tabela 19).

Tabela 19 – Despesas de capital em saneamento básico urbano 2006-2009

Despesa	Período 2006-2009	% na Despesa Total	Média Anual da Despesa
Despesa de Capital SBU	50,47	100%	12,62
Outras Despesas de Capital SBU	7,47	14,8%	1,87
Despesa em Investimentos de SBU	43,00	85,2%	10,36

Fonte: RECIFE-Portal da Transparência, 2013.

A Sesan, a Sanear, a Secretaria de Serviços Públicos (SSP), o FMS e o Fmsan foram os órgãos responsáveis pelos investimentos em SBU, no período em análise. A Sanear, além de executar os seus recursos, também foi a responsável pela execução dos recursos do FMS e Fmsan.

Como dito, o gasto em investimentos em SBU foi da ordem de 43 milhões, no período de 2006-2009, os recursos para realização dos investimentos advieram de várias fontes, como pode ser observado no gráfico abaixo.

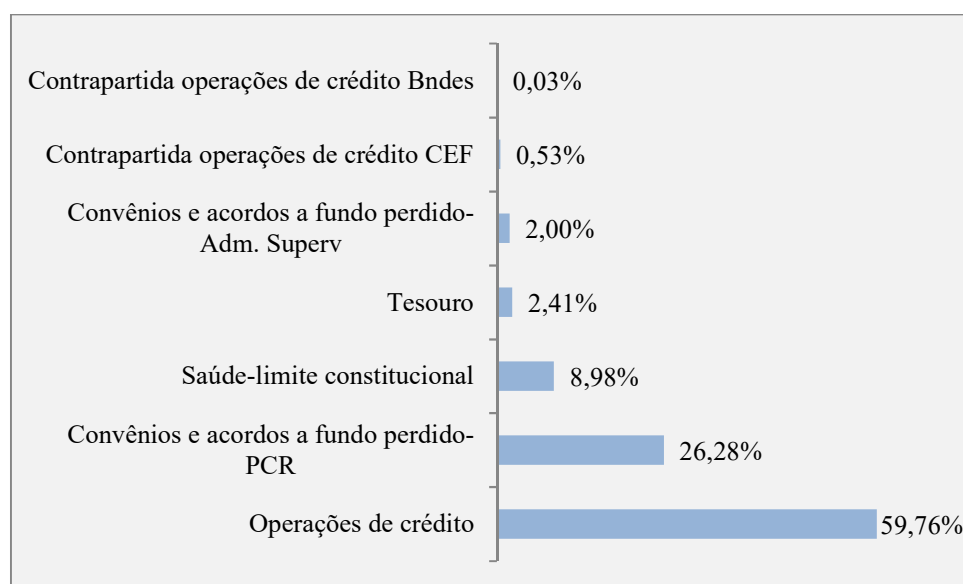


Gráfico 8 – Fontes de recursos para os investimentos em SBU (2006-2009)

Fonte: RECIFE-Portal da Transparência, 2013.

Ainda de acordo com o gráfico 8, as operações de crédito foram as maiores financiadoras dos investimentos em SBU, seguidas dos convênios e acordos a fundo perdido (Adm. Direta e PCR), reunidas, essas três fontes foram responsáveis por 84% dos recursos destinados aos investimentos em saneamento.

Na análise desenvolvida na presente pesquisa, foram enfocados os investimentos em saneamento básico urbano, relativos a obras e instalações e a estudos e projetos. No período em tela 99% dos gastos foram destinados a obras e instalações e 1% a estudos e projetos.

Os investimentos em SBU, executados pela Sanear, no período de 2006 a 2009, foram na ordem de 38,3 milhões. Alocaram-se 40% desses recursos para *outras obras* (reforma de escritórios locais, produção de kits sanitários, serviços de infraestrutura em habitacionais, etc.), 22% em *obras de pavimentação e drenagem*, 14% em *obras de água* (complementação e recuperação da rede de água), 14% *obras de saneamento integrado* (pavimentação, drenagem, coleta de lixo, instalações hidrossanitárias, remoções/relocação de habitacionais, educação sanitária e ambiental, controle de vetores, água e esgoto), 9% em *obras de esgotamento sanitário* (implantação, complementação e recuperação do sistema de esgotamento sanitário, construção fossas sépticas, etc.) e 0,1% em *estudos e projetos*.

A figura 14, espacializa os investimentos em SBU quantificando-os, por bairro e discriminando a sua tipologia de investimento. Essas obras e estudos/projetos foram realizadas em 17 (dezessete), dos 94 bairros da cidade do Recife, ou seja, apenas, 18% dos bairros do Recife, receberam algum tipo de investimento da Sanear, em saneamento básico. Nesse período, o bairro que recebeu o maior aporte de investimentos, cerca de 14 milhões, foi o bairro da Mangueira, situada na RPA 05. Deste montante, cerca de 10 milhões foram destinados a outras obras e aproximadamente 4 milhões foram destinados a obras de pavimentação e drenagem. O bairro com menor aporte de recursos foi o Sítio dos Pintos (RPA 03), cerca de 0,006 milhões, destinados a obras de esgotamento sanitário. Os demais investimentos, realizados pelos demais órgãos de saneamento, da cidade do Recife, não puderam ser especializados, devido a indisponibilidade das informações.

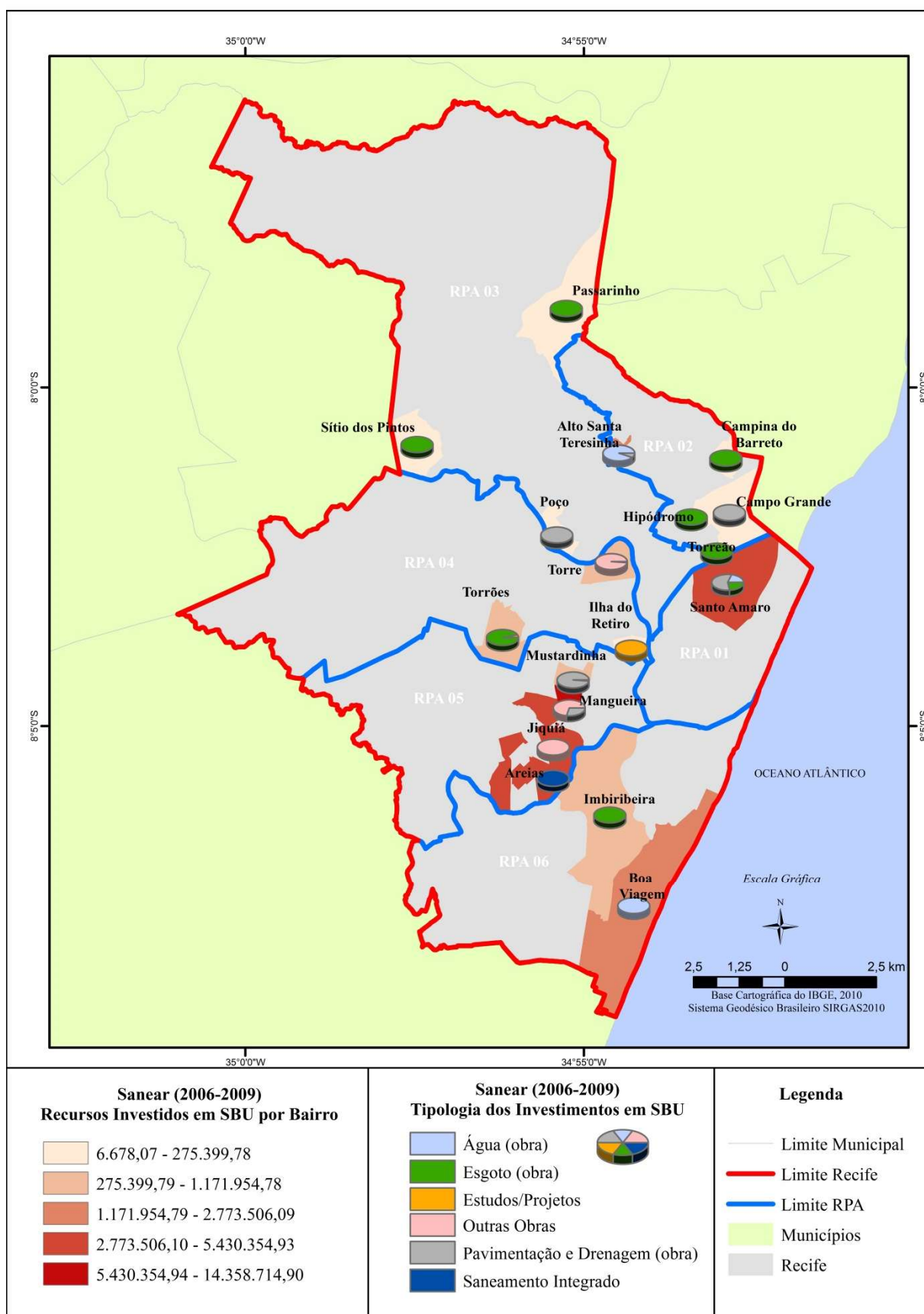


Figura 14 - Sanear: tipologia dos investimentos em SBU por bairro (2006-2009)
Fonte: Sanear, 2014.

4.3.2 PPA 2010-2013 – Nossa Cidade é a Gente quem Faz

O *Plano Plurianual- Nossa Cidade é a Gente quem Faz* - foi instituído pela Lei 17.586, de 2009, para o quadriênio 2010 - 2013, em conformidade com o que dispõem o art. 165, § 1º da CF/88, o art. 123, § 1º da Constituição do Estado de Pernambuco e o art. 92 da Lei Orgânica do Município do Recife. O plano em análise refere-se ao segundo ano do mandato atinente a eleição do Prefeito do Recife João da Costa Bezerra Filho ao primeiro ano do mandato do Prefeito Geraldo Júlio.

4.3.2.1 Estrutura do PPA 2010-2013

O Plano Plurianual constitui-se no instrumento primordial do planejamento governamental, por assegurar que o orçamento de cada exercício seja elaborado de forma compatível com o planejamento de médio prazo. Ressalte-se que o PPA não deve ser elaborado na forma de um orçamento plurianual, mas como um plano que condiciona a elaboração dos orçamentos anuais por períodos de quatro anos (BRASIL-TCU, 2012).

O Plano Plurianual *Nossa Cidade é a Gente quem Faz* foi elaborado dando continuidade ao planejamento da gestão anterior (RECIFE, 2009) e integra todos os programas, projetos e atividades a serem desenvolvidos nos anos de 2010 a 2013. O documento é constituído por dois volumes, a exemplo do PPA anterior. O primeiro apresenta um panorama das condições atuais e dos principais desafios a serem enfrentados no horizonte dos próximos quatro anos e, com base nele, estabelece os valores (quadro 13), diretrizes (quadro 14), eixos estratégicos (quadro 15), e programas (quadro 16) para a ação governamental do período em análise. O segundo volume é composto pelo conjunto de programas e ações – classificadas como projetos ou atividades – que deverão ser desenvolvidas no quadriênio, além de apresentar a programação financeira do Município (Poder Executivo e Legislativo) para o período.

Os programas, projetos e ações expressam as medidas concretas que a administração pública propõe implementar no quadriênio, orientados por valores, diretrizes e eixos estratégico. Observe-se que o PPA do período em análise não considerou metas e indicadores, como mostra a figura abaixo (RECIFE, 2009, p. 35).



Figura 15 – Estrutura da ação governamental no PPA 2010-2013
Fonte: RECIFE, 2009.

Os valores que nortearam a elaboração do PPA em análise são constituídos de “preposições complementares e interdependentes devendo estar presentes, como elemento de motivação, em todas as proposições do plano” (RECIFE, 2009, p. 35).

Valores	Preposições
Cultura da Participação	→ sentimento já enraizado de se dispor a compartilhar de decisões, buscar consensos, garantir transparência, buscar a formação de parcerias, promover a interatividade, e, permanentemente, se envolver com a boa prática da cidadania
Cultura da Sustentabilidade	→ compromisso com a preservação ambiental, com o exercício do planejamento, da gestão do conhecimento, com o desafio da competitividade, a garantia do controle de qualidade, e o combate ao desperdício
Cultura da Paz	→ atitude que promove a igualdade de oportunidades, a democratização do espaço urbano, o combate às injustiças sociais, e o respeito à diversidade

Quadro 16 – Valores PPA 2010-2013
Fonte: RECIFE, 2009.

Com base nos valores (quadro 16) e no panorama da realidade atual são elaboradas as quatro diretrizes prioritárias, que nortearão o processo de implementação do PPA 2010-2013. As diretrizes são apresentadas no quadro 17.

Diretrizes Setoriais
→ Construção da Cidade do Futuro
→ Expansão do Terciário Moderno
→ Desenvolvimento da Economia da Cultura
→ Fortalecimento da Produção do Conhecimento

Quadro 17 – Diretrizes setoriais – PPA 2010-2013

Fonte: RECIFE, 2009.

Os eixos estratégicos, como suas respectivas subdivisões temáticas, são apresentados no quadro abaixo.

Eixos Estratégicos	Subdivisão Temática
→ Desenvolvimento Econômico	→ Política de desenvolvimento econômico e economia solidária → Cultura → Turismo
→ Desenvolvimento Urbano e Ambiental	→ Planejamento urbano participativo → Controle urbano e ambiental → Controle do meio ambiente natural → Controle do meio ambiente construído → Controle de riscos → Gestão e informação → Descentralização e integração → Infraestrutura e serviços → Planejamento urbano participativo
→ Políticas Sociais	→ Saúde → Educação → Assistência social → Proteção social básica
→ Gestão Democrática e Eficiente	→ Tecnologia de informação e comunicação → Política de comunicação → Assuntos jurídicos → Gestão de pessoas → Previdência e saúde do servidor

Quadro 18 – Eixos estratégicos e subdivisões temáticas (PPA-2010-2013)

Fonte: RECIFE, 2009.

Com base nos valores, diretrizes setoriais e eixos estratégicos foram elaborados 59 programas, três do Poder Legislativo e 56 do Poder Executivo, sendo os últimos os que têm interesse para a pesquisa (a totalidade dos programas que compõem o PPA 2010-2013 está exposta no anexo C). Dos 56 programas do Executivo, 39 eram finalísticos, ou seja, objetivam o provimento de bens e serviços à população, e 17 de gestão, que contemplam as ações de natureza tipicamente administrativa, como apresenta o quadro 19.

Tipologia dos Programas	Classe dos Programas da PCR	Nº de Programas
Finalísticos	Específicos Voltados para a Melhoria Vida das Pessoas	22
	Específicos Voltados para a Melhoria da Vida da Cidade	17
De Gestão	Melhoria da Gestão Municipal	12
	Gestão dos Encargos	5
Total		56

Quadro 19 – Classificação dos programas do poder executivo – 2010-2013

Fonte: RECIFE, 2009.

A estimativa de dispêndio do município para o período de 2010-2013 foi de 13,6 bilhões. Destes, cerca de 97% corresponderam aos custos do Poder Executivo e 3% aos custos do Legislativo. A estimativa de gasto da PCR, para o período de 2010-2013, portanto, foi de aproximadamente R\$ 12,9 bilhões. Destes, 40% corresponderam aos custos com pessoal e encargos sociais e 60% aos dispêndios dos programas. A tabela abaixo apresenta os programas do PPA em análise, organizados por classes, e suas estimativas de despesas, em termos relativos.

Tabela 20 – Síntese: demonstrativo geral das despesas da PCR – 2010-2013 (milhões R\$)

Demonstrativo Geral da Despesa	2010-2013	% no total
Poder Executivo	12.872,91	100%
Pessoal e Encargos Sociais	5.083,28	39,49%
Programas Específicos Voltados para a Melhoria Vida das Pessoas	2.567,39	19,94%
Programas Específicos Voltados para a Melhoria da Vida da Cidade	3.207,72	24,92%
Programas de Melhoria da Gestão Municipal	743,66	5,78%
Programa de Gestão dos Encargos	1.270,86	9,87%

Fonte: RECIFE, 2009, 2010, 2011, 2012.

Com o intuito de dimensionar o nível de prioridade conferido ao saneamento básico dentro do planejamento governamental, na cidade do Recife, no período em análise, foram analisados os projetos e as operações em saneamento básico, apresentados a seguir.

4.3.2.2 Saneamento Básico no PPA 2010-2013

No que concerne ao saneamento básico, a Prefeitura do Recife, através do Plano Plurianual 2010-2013, declarou existir “a necessidade de investimentos que

abranjam, ao mesmo tempo, os programas de urbanização e saneamento ambiental que atendam às carências da maioria da população [...]” (RECIFE, 2009, p. 6). Desta citação, infere-se que no âmbito do planejamento, a PCR reconhece e se compromete em reverter o déficit histórico do saneamento básico, na cidade do Recife, através da ampliação dos investimentos em urbanização e saneamento ambiental. A partir do recorte metodológico adotado na pesquisa que visa restringir o foco da análise ao saneamento básico (ver capítulo metodológico), selecionaram-se três programas finalísticos, dos 39 programas finalísticos contidos no PPA (2010-2013). Esses programas selecionados possuíam cinco ações classificadas como projetos e, dentro deles, 59 operações com possibilidade de realizar investimentos em saneamento básico, no período em tela.

Esse PPA não apresentou metas. O quadro a seguir apresenta esses três programas com seus cinco projetos e suas 59 operações, quantificadas por unidade de medida e localizadas por RPA ou distribuídas em todo o Município (Mun.).

Programa	Código/Projeto	Operação	Unidade de Medida	Nº	Localização
Comunidade Saudável	Saneamento em Saúde	Implantar, Complementar E/ou Recuperar Sistemas de Saneamento Básico em Áreas de Risco	...	...	...
		Manter os Sistemas de Saneamento e Realizar Intervenções Localizadas de Esgotamento Sanitário e de Drenagem	comunidade	...	Mun.*
		Implantar Ações de Educação Sanitária Ambiental	comunidade	62	Mun.
		Efetuar Limpeza, Recuperação e Complementação de Ses, Melhorias Hidrosanitárias e Drenagem em Áreas de Ponte do Maduro	obra	1	RPA 1 e 2
		Manter os Sistemas de Saneamento e Realizar Intervenções Localizadas de Esgotamento Sanitário e de Drenagem	...	...	M
	Saneamento Integrado	Implantar Sistema de Saneamento Integrado no Sistema Cordeiro - Eu 41a Áreas não Críticas (Acordo CEF/MDC - Programa Saneamento para Todos)	obra	1	RPA 4
		Implantar, Complementar E/ou Recuperar Sistemas de Saneamento Integrado e de Infra-estrutura (Acordo Bndes/infra-estrutura)	...	...	...
		Implantar Ações de Educação Sanitária Ambiental	comunidade	3	RPA 4
		Implantar Ações de Saneamento Integrado- Proest (Pac/ppi- Plano de Aceleração do Crescimento)	...	...	...
		Realizar Ações de Saneamento Integrado: Implantar, Complementar, e/ou Recuperar Sistemas de Saneamento e de Infraestrutura	obra	4	Mun.
		Elaborar Projetos Básicos para Implementação do Sistema de Esgotamento Sanitário Caxangá	...	...	...
		Elaborar Projetos Básicos para Implementação do	...	...	...

	Sistema de Esgotamento Sanitário Jardim São Paulo			
	Elaborar Projetos Básicos para Implementação do Sistema de Esgotamento Sanitário Ibura de Baixo	...	...	...
	Executar Obras de Implantação do Sistema de Esgotamento Sanitário Caxangá	...	...	...
	Executar Obras de Implantação do Sistema de Esgotamento Sanitário Jardim São Paulo	...	...	...
	Executar Obras de Implantação do Sistema de Esgotamento Sanitário Ibura de Baixo	...	...	...
	Implantar, Compelementar e Recuperar Sistemas de Esgotamento Sanitário de Cabanga, Peixinhos, Camaragibe, Boa Viagem, Mangueira e Ignês Andreazza	...	...	...
	Elaborar Estudos e Projetos para Implantação, Recuperação, e Complementação de Sistemas de Esgotamento Sanitários	...	...	...
	Realizar Estudos e Elaborar Diagnósticos da Situação do Saneamento do M	...	...	...
	Realizar Pavimentação e Drenagem em Diversas Ruas de Ponte Maduro (BNDES)	obra	1	RPA 1 e 2
	Implantar Saneamento Integrado e Construir Habitacional em Mangueira da Torre (BNDES)	obra	1	RPA 4
	Realizar Pavimentação, Drenagem e Complementação de Rede de Esgoto em Diversas Ruas da Mangueira e Mustardinha (BNDES)	obra	1	RPA 5
	Implantar Rede de Saneamento (Via Mangue/Proest)	obra	1	RPA 6
	Construir Emissário da Rede de Saneamento (Via Mangue/Proest)	obra	1	RPA 6
	Projetar e Implantar a Pavimentação e a Drenagem de Diversas Ruas Atendidas pelo Proest	obra	1	RPA 6
	Efetuar Limpeza, Recuperação e Complementação de Ses, Melhorias Hidrossanitárias e Drenagem em Áreas de Ponte do Maduro	obra	1	RPA 1 e 2
	Realizar Recuperação de Ses em Áreas de Mangueira e Mustardinha	obra	1	RPA 5
	Implantar Sistema de Saneamento Integrado no Sistema Cordeiro - Ue 41b Áreas Críticas (Acordo CEF/MDC - Programa Saneamento para Todos)	obra	1	RPA 4
	Implantar Sistema de Saneamento Integrado no Sistema Cordeiro - Ue 42 Áreas Críticas (Acordo CEF/MDC - Programa Saneamento para Todos)	obra	1	RPA 4
	Implantar Sistema de Saneamento Integrado no Sistema Cordeiro - Ue 43 Áreas Críticas (Acordo CEF/MDC - Programa Saneamento para Todos)	obra	1	RPA 4
	Implantar Sistema de Saneamento Integrado em Roda de Fogo (acordo CEF/MDC - Programa Saneamento para Todos)	obra	1	RPA 4
	Realizar Melhorias Hidrossanitárias em Mangueira da Torre	obra	1	RPA 4
	Realizar Pavimentação, Drenagem, Recuperação e Complementação da Rede de Esgotamento Sanitário em Ilha do Joaneiro	obra	1	RPA 2
	Realizar Melhorias Hidrossanitárias em 830 Casas em Ponte do Maduro (conv. Funasa)	obra	1	RPA 1 e 2
	Realizar Recuperação dos Sistemas de Esgotamento Sanitário de Habitacionais da Prefeitura	obra	1	Mun.
	Implantar Sistema de Saneamento Integrado (Acordo CEF/MDC - Programa Saneamento para Todos)	obra	7	RPA 4

Requalificação e Reapropriação dos Espaços Públicos	Requalificação dos Cursos D'água	Elaborar Planos e Projetos Relativos aos Cursos D'água	plano/projeto	20	Mun.
		Executar Obras na Rede de Macrodrenagem - Canais Iraque, Pessegueiros e Ibura De Baixo (Acordo Bndes/Infraestrutura) e outros	obra	5	Mun.
		Executar Obra de Revestimento PAC Drenagem - Gov. Federal/Min. das Cidades/CEF	canal	1	Mun.
		Elaborar Projeto de Revestimento e Requalificação do Canal do Arruda	projeto	1	Mun.
		Realizar o Revestimento do Canal do Iraque (Gov Fed./BNDES)			
		Realizar o Projeto de Trabalho Técnico Social das Obras dos Canais	obra	x	Mun.
		Realizar Obra no Canal Santa Terezinha - Lote II (Convênio 13/2010 Gov. do Estado)	obra	x	Mun.
		Executar Obras de Revestimento de Canais (PAC Drenagem)	canal	11	Mun.
		Executar a Obra de Revestimento do Canal do Guarulhos (PAC Drenagem)	obra	1	Mun.
		Executar a Obra De Revestimento do Canal Pessegueiros (PAC Drenagem)	obra	1	Mun.
		Executar a Obra De Revestimento do Canal do Iraque (PAC Drenagem)	obra	1	Mun.
		Executar a Obra de Revestimento do Canal do Ibura (PAC Drenagem)	obra	1	Mun.
		Executar a Obra de Revestimento do Canal do Ibiporã (PAC Drenagem)	obra	1	Mun.
Requalificação de Áreas de Baixa Renda	Urbanização da Bacia do Beberibe	Promover Ações de Mobilização e Capacitação em Educação Sanitária e Ambiental nas Comunidades nas Intervenções do Prometrópole	...	...	RPA 2 e 3
		Implantar Sistema de Saneamento Integrado na Bacia do Beberibe (Prometrópole)	...	...	RPA 2
		Implantar Sistema de Saneamento Integrado na Bacia do Beberibe- PAC	...	...	RPA 2 e 3
		Implantar Sistema de Saneamento Integrado na Bacia do Beberibe- Canal do Jacarezinho (Prometrópole)	obra	1	RPA 2
		Implantar Sistema de Saneamento Integrado na Bacia do Beberibe -Ue's 20 e 21 (Prometrópole)	obra	1	RPA 2
		Implantar Sistema de Saneamento Integrado na Bacia do Beberibe - Ue 3 Dois Unidos (Prometrópole)	obra	1	RPA 2
		Implantar Sistema de Saneamento Integrado na Bacia do Beberibe- Lote I - Ue's 03, 04, 08, 17 e 19 - PAC	obra	1	RPA 2 e 3
		Implantar Sistema de Saneamento Integrado na Bacia do Beberibe- Lote II - Ue's 20 e 21 - PAC	obra	1	RPA 2 e 3
	Projeto Capibaribe Melhor	Realizar Estudos de Impacto Ambiental (EIA -Rima) Para as Obras do Capibaribe Melhor	projeto	1	Mun.
		Executar Obras de Urbanização Áreas Pobres (PAC 2 Saneamento)	obra	21	Mun.

Quadro 20 – Projetos com operações em saneamento básico 2009-2013

Mun.* = município

Fonte: RECIFE, 2009, 2010, 2011, 2012.

O primeiro dos três programas selecionados denominou-se *Comunidade Saudável* e dentro dele selecionaram-se as ações Saneamento em Saúde e Saneamento Integrado, as quais possuíam possibilidade de realizar obras e/ou estudos em

saneamento básico, através de suas operações. Dentro do segundo programa selecionado, denominado *Requalificação de Áreas de Baixa Renda*, selecionaram-se os projetos: Urbanização da Bacia do Beberibe (Prometrópole) e Capibaribe Melhor. E, finalmente, do programa *Requalificação e Reapropriação dos Espaços Públicos*, selecionou-se o projeto Requalificação dos Cursos d'Água, como aquele que apresentava potencial de efetuar obras e/ou estudos, através de suas operações, em saneamento básico,

A tabela abaixo apresenta os valores estimados para os projetos com expectativa de realizar obras e estudos em saneamento básico e a suas participações no total das despesas por projeto, e no orçamento global da PCR, no período de 2010 a 2013.

Tabela 21 – Demonstrativo da despesa por projeto no PPA 2010-2013 (milhões R\$)

Despesa por Projeto	valores (2010-2013)	% no total dos projetos	% no total da PCR
Saneamento em Saúde	110,17	11,04%	0,86%
Saneamento Integrado	229,78	23,03%	1,78%
Requalificação dos Cursos d'Água	97,56	9,78%	0,76%
Projeto Capibaribe Melhor	188,34	18,88%	1,46%
Urbanização da Bacia do Beberibe	371,75	37,26%	2,89%
Valor total dos projetos com operações saneamento	997,60	100%	7,75%
Valor total do Orçamento Global da PCR	12.872,91	-	100,00%

Fonte: RECIFE, 2009, 2010, 2011, 2012.

De acordo com os dados do Portal da Transparência da PCR, expostos na tabela acima, o projeto Urbanização da Bacia do Beberibe possuía estimativa de dispêndio na ordem de 371,75 milhões, cerca de, 37,26% das estimativas de despesas com operações em saneamento. Cumpre observar, que essa estimativa de dispêndio representou apenas 2,89% das despesas globais da Prefeitura do Recife. O projeto com menor participação foi Requalificação dos Cursos d'Água, com dispêndios na ordem de 97 milhões, cerca de 9,78% dos dispêndios dos projetos com expectativa de realizar investimentos em saneamento básico, o que correspondeu a apenas 0,76% dos dispêndios totais da PCR.

Verifica-se, por conseguinte, que dos 39 (trinta e nove) programas finalísticos, que integram o Plano Plurianual (2010-2013), somente os programas “Comunidade Saudável”, “Requalificação e Reapropriação dos Espaços Públicos” e “Requalificação

de Áreas de Baixa” renda, cerca de 8% dos programas, apresentaram projetos com possibilidade de realizar investimentos em saneamento básico. Esses são os mesmos programas constantes do PPA (2002-2009) que previam investimentos no setor. Cumpre observar que no período de 2010-2013 o montante alocado, nos projetos com possibilidade de realizar investimentos em saneamento básico foi, aproximadamente, 53% superior ao do PPA 2006-2009.

O próximo item analisa a alocação dos recursos referentes a esses projetos no PPA 2010-2013, comparando-os com aqueles autorizados nas LOA do período.

4.3.2.3 Comparação entre o PPA e a LOA 2010-2013

Com a finalidade de analisar a ação governamental, no que concerne ao saneamento básico, comparou-se o volume de recursos alocados nos projetos com expectativa de realizar obras e estudos em saneamento básico (tabela 25), constantes do PPA, com o volume de recursos dos respectivos projetos autorizados na LOA.

Tabela 22 – Comparação entre o PPA e a LOA 2010-2013 (milhões R\$)

Projetos 2010-2013	PPA	LOA	LOA/PPA
Saneamento em Saúde	110,17	25,41	23%
Saneamento Integrado	229,78	314,54	137%
Requalificação dos Cursos d'Água	97,56	97,56	100%
Projeto Capibaribe Melhor	188,34	188,34	100%
Urbanização da Bacia do Beberibe	371,75	371,75	100%
Total	997,60	997,60	100%

Fonte: RECIFE-Portal da Transparência, 2013.

No período em análise, observa-se que os projetos com expectativa de realizar obras e/ou estudos em saneamento básico previam no PPA estimativa de gastos na ordem de 998 milhões, esse valor foi integralmente autorizado na LOA. No que tange ao orçamento global da PCR (2010-2013), o PPA e suas revisões estimaram despesas na ordem de 12,8 bilhões, enquanto a LOA autorizou cerca de 13,2 bilhões, ou seja, houve um incremento de aproximadamente 3% dos créditos autorizados na LOA, em relação ao estimado no PPA.

4.3.2.4 Comparação entre o Investimento Executado e o Planejado 2010-2013

Com o objetivo de aferir o percentual de efetivação do planejamento governamental, no que concerne ao saneamento básico, compararam-se as execuções orçamentárias dos projetos em análise, com os seus respectivos valores constantes no PPA e com os autorizados na LOA, resultando na tabela abaixo.

Tabela 23 – Comparação entre o investimento executado e o planejado 2010-2013 (milhões R\$)

Projetos 2010-2013	Emp.*	LOA	PPA	Emp./LOA	Emp./PPA
Saneamento em Saúde	6,81	25,41	110,17	27%	6%
Saneamento Integrado	54,12	314,54	229,78	17%	24%
Requalificação dos Cursos d'água	41,1	97,56	97,56	42%	42%
Projeto Capibaribe Melhor	64,34	188,34	188,34	34%	34%
Urbanização da Bacia do Beberibe	107,78	371,75	371,75	29%	29%
Total	274,14	997,6	997,6	27%	27%

*Emp. = Empenhado

Fonte: RECIFE-Portal da Transparência, 2013.

No que se refere aos valores específicos para saneamento básico, observa-se que, no período de 2010 a 2013, os projetos em análise executaram aproximadamente 274,1 milhões, valor bastante inferior ao planejado no PPA e integralmente autorizado na LOA – cerca de 997,6 milhões. O percentual dos recursos empenhados correspondeu a apenas 27% dos créditos autorizados na LOA, significando uma defasagem de 73% entre o montante planejado e autorizado e aquele efetivamente gasto.

PCR (2006-2009)	Emp.*	LOA	PPA	Emp./LOA	Emp./PPA
Dotação Global	11.689,72	13.288,87	12.872,91	88,0%	90,8%

Quadro 21 – PCR: comparação entre o executado e o planejado 2010-2013 (milhões R\$)

*Emp. = Empenhado

Fonte: RECIFE, 2009, 2010, 2011, 2012; RECIFE-Portal da Transparência, 2013.

No período em tela, a PCR empenhou cerca de 11,6 bilhões. A relação entre empenhado e o autorizado (LOA) foi de 88%. Já em relação ao planejado (PPA), os valores empenhados representaram aproximadamente 91 %, conforme se verifica no quadro acima, que expõe os dados do ciclo orçamentário global da PCR. Esses percentuais são inferiores àqueles relativos ao PPA anterior (2006-2009), o que significa menor capacidade de gasto da PCR no período.

Constata-se, portanto, que os percentuais relativos as execuções de recursos globais são superiores aos dos projetos voltados para saneamento básico, mostrando uma capacidade de gasto da PCR com essas ações ainda mais prejudicadas do que na totalidade dos projetos, retomando-se aqui os comentários apresentados no item 4.3.1.4.

Em síntese, na análise dos valores planejados, autorizados e executados (empenhados) os com projetos governamentais com operações destinadas ao saneamento básico, verificou-se que a real importância conferida ao saneamento básico foi muito inferior àquela apresentada no discurso político, em que se destaca a importância do setor. A baixa capacidade de efetivar as ações planejadas e os valores financeiros autorizados demonstrou uma distância entre a demanda da sociedade e a ação da administração municipal.

4.3.2.5 Execução orçamentária: uma análise dos investimentos em SBU 2010-2013

O exame da execução orçamentária atinente ao período de 2010-2013 inicia-se com a exposição da receita arrecadada e das despesas correntes e de capital executadas (ou empenhadas) no período, conforme tabela 24.

Tabela 24 - Receitas e despesas orçamentárias da PCR no período de 2010-2013 (milhões R\$)

Receitas	Valor Arrecadado	Despesas	Valor Empenhado (E)
Receitas Correntes	12.463,88	Despesas Correntes	10.196,56
Receitas de Capital	633,74	Despesas de Capital	1.493,16
Total das Receitas	13.097,62	Total das Despesas	11.689,72

Fonte: RECIFE-Portal da Transparência, 2013.

De acordo com a tabela acima, a receita arrecadada para o período foi de aproximadamente 13 bilhões, enquanto o montante executado foi da ordem de 11,7 bilhões. Destaque-se que as despesas de capital, provavelmente, utilizaram-se do superávit corrente para financiar o déficit de capital.

A classificação funcional da despesa possui como finalidade precípua permitir a consolidação dos gastos públicos, nas três esferas de poder. Ela é formada por um rol de funções e subfunções prefixadas, que funcionam como um agregador dos gastos públicos, por área de atuação governamental. Portanto, esta classificação fornece dados sobre os gastos do Governo nos principais segmentos em que atua o Estado.

A tabela 25 expõe a despesa por função da PCR, no período de 2010 a 2013. Saliente-se que a função está relacionada com a missão institucional do órgão/unidade refletindo sua competência institucional, por exemplo, saúde, cultura, educação (PALUDO, 2013, p. 179; BRASIL-MPOG, 2009).

Tabela 25 – Despesas da PCR por Função 2010-2013 (milhões R\$)

Ranking	Função	Despesa por Função	% da Despesa da Função na Despesa Total
1	Saúde	2.728,01	23,34%
2	Educação	2.377,19	20,34%
3	Urbanismo	2.278,45	19,49%
4	Administração	2.228,92	19,07%
5	Previdência Social	912,75	7,81%
6	Cultura	305,37	2,61%
7	Encargos Especiais	214,52	1,84%
8	Saneamento	126,46	1,08%
9	Assistência Social	123,34	1,06%
10	Comércio e Serviços	120,87	1,03%
11	Gestão Ambiental	77,25	0,66%
12	Comunicações	67,29	0,58%
13	Habitação	57,44	0,49%
14	Direitos da Cidadania	29,28	0,25%
15	Desporto e Lazer	25,65	0,22%
16	Ciência e Tecnologia	11,93	0,10%
17	Trabalho	5,01	0,04%
	Total	11.689,72	100%

Fonte: RECIFE-Portal da Transparência, 2013.

No período de 2010 a 2013, as três funções com maior participação na despesa da PCR foram e Saúde, Educação e Urbanismo com participação de 23,3%, 20,3% e 19,4%, respectivamente. A função Saneamento ocupou, neste período, a 8º posição no ranking com participação de 1% na despesa total. Comparando esse ranking com o de 2006-2009, observa-se que a função saneamento subiu duas posições, saiu do 10º para 8º lugar no ranking das funções.

Destaque-se que a função Saúde, além da função Saneamento, realizou gastos na subfunção Saneamento Básico Urbano, subfunção típica da função Saneamento. Observa-se, portanto, a possibilidade de se combinar uma função com qualquer subfunção.

A tabela abaixo demonstra o valor despendido pelas funções Saúde e Saneamento na subfunção SBU e a participação da função na composição da despesa total da subfunção.

Tabela 26 – % da Função na despesa total da subfunção SBU 2010-2013 (milhões R\$)

Função	Despesa da Função na Subfunção SBU	% da Função na Despesa Total da Subfunção SBU
Saúde	20,91	14,19%
Saneamento	126,43	85,81%
Total	147,33	100%

Fonte: RECIFE-Portal da Transparência, 2013.

De acordo com a tabela acima, no período de 2010 a 2013, a subfunção Saneamento Básico Urbano realizou despesas na ordem de 147 milhões, deste montante, adveio da função Saúde cerca de 14% e da função Saneamento 86%, dos recursos.

Dos 147 milhões gastos pela PCR em saneamento básico urbano, cerca de, 61% foram destinados às despesas de natureza corrente (que contemplam gastos com pessoal e encargos sociais, dentre outros) e apenas 39% foram destinados ao custeio das despesas de capital (tabela 27).

Tabela 27 – Despesas em saneamento básico urbano 2010-2013 (milhões R\$)

Despesa	Valor da Despesa em SBU	% na Despesa Total	Média Anual da Despesa
Despesa Total em SBU (corrente e capital)	147,33	100,0%	36,83
Despesa Corrente SBU	89,37	60,7%	22,34
Despesa de Capital SBU	57,96	39,3%	14,49

Fonte: RECIFE-Portal da Transparência, 2013.

As despesas de capital correspondem não apenas aos investimentos, uma vez que essa categoria econômica de despesa compreende também as inversões financeiras e as transferências de capital. Considerando-se o recorte metodológico dado as despesas de investimentos em saneamento básico urbano, verificou-se que, no período em tela, foram destinados aproximadamente 44 milhões para os gastos com investimentos em SBU (tabela 28).

Tabela 28 – Despesas de capital em saneamento básico urbano 2010-2013 (em milhões)

Despesa	Período 2010-2013	% na Despesa Total	Média Anual da Despesa
Despesa de Capital SBU	57,96	100,0%	14,49
Outras Despesas de Capital SBU	14,17	24,4%	3,54
Despesa em Investimentos de SBU	43,79	75,6%	10,95

Fonte: RECIFE-Portal da Transparência, 2013.

Os órgãos que realizaram investimentos em SBU, no período de 2010-2013, foram Sesan, a Sanear, o FMS e o Fmsan, os mesmos órgãos do PPA passado. Cumpre destacar que a Sanear além de executar os seus recursos, também foi a responsável pela execução dos recursos oriundos do FMS e Fmsan.

Como dito, o gasto em investimentos em SBU foi da ordem de 43,79 milhões, esses recursos advieram de várias fontes, como pode ser observado no gráfico abaixo.

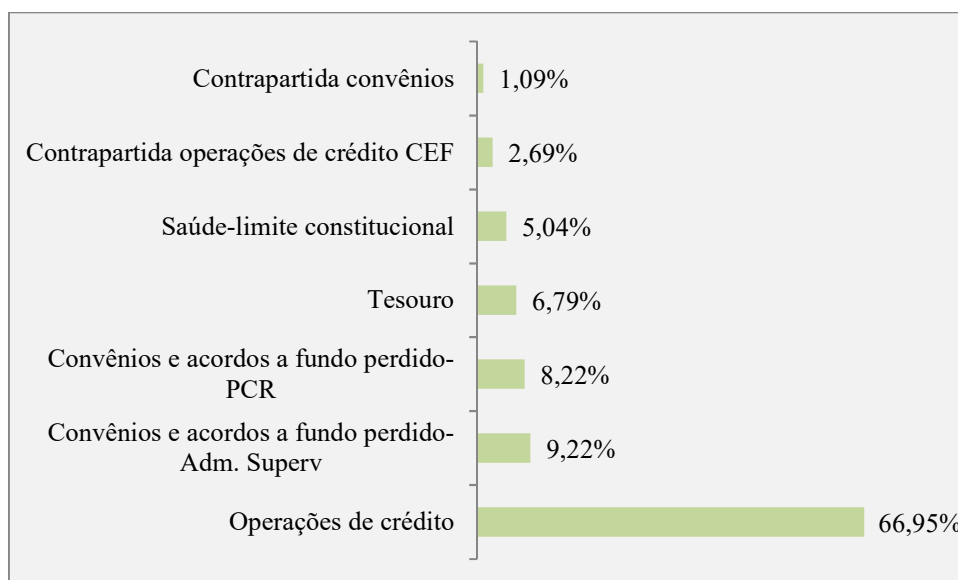


Gráfico 9 – Fontes de recursos para os investimentos em SBU (2010-2013)

Fonte: RECIFE-Portal da Transparência, 2013.

Ainda de acordo com o gráfico 9, as operações de crédito foram as maiores financiadoras dos investimentos em SBU, seguidas dos convênios e acordos a fundo perdido (Adm. Direta e PCR), reunidas essas três fontes foram responsáveis por 84,4% dos recursos destinados aos investimentos em saneamento.

Os *investimentos* em SBU, executados pela Sanear, no período de 2010 a 2013, foram na ordem de 28 milhões. Alocaram-se 36,2% em *obras de pavimentação e drenagem*, 18,1% em *outras obras* (reforma de escritórios locais, produção de kits sanitários, serviços de infraestrutura em habitacionais, etc.), 13,6% em *obras de*

esgotamento sanitário (implantação, complementação e recuperação do sistema de esgotamento sanitário, construção fossas sépticas, etc.), 0,4% *obras de saneamento integrado* (pavimentação, drenagem, coleta de lixo, instalações hidrossanitárias, remoções/relocação de habitacionais, educação sanitária e ambiental, controle de vetores, água e esgoto). No período de 2010-2013 a Sanear não realizou estudos e projetos.

A figura 16, espacializa os investimentos em SBU quantificando os investimentos em SBU, por bairro e discriminando a sua tipologia de investimento. As obras e estudos/projetos, realizadas no período de 2010 a 2013, foram realizadas em apenas seis, dos 94 bairros da cidade do Recife, ou seja, somente, 6% dos bairros do Recife, receberam algum tipo de investimento da Sanear, em saneamento básico. Nesse período, o bairro que recebeu o maior aporte de investimentos, cerca de 10 milhões, foi o bairro de Boa Viagem, situado na RPA 06. Deste montante, aproximadamente 9 milhões foram destinado a obras em água e, cerca de um milhão, em obras de esgotamento sanitário. Já o bairro com menor aporte de recursos foi o Torreão (RPA 02), cerca de 0,5 milhões (ou quinhentos mil reais), destinados a obras de esgotamento sanitário. Os demais investimentos, realizados pelos Órgãos Municipais de Saneamento, da cidade do Recife, foram especializados, devido a indisponibilidade da informação.

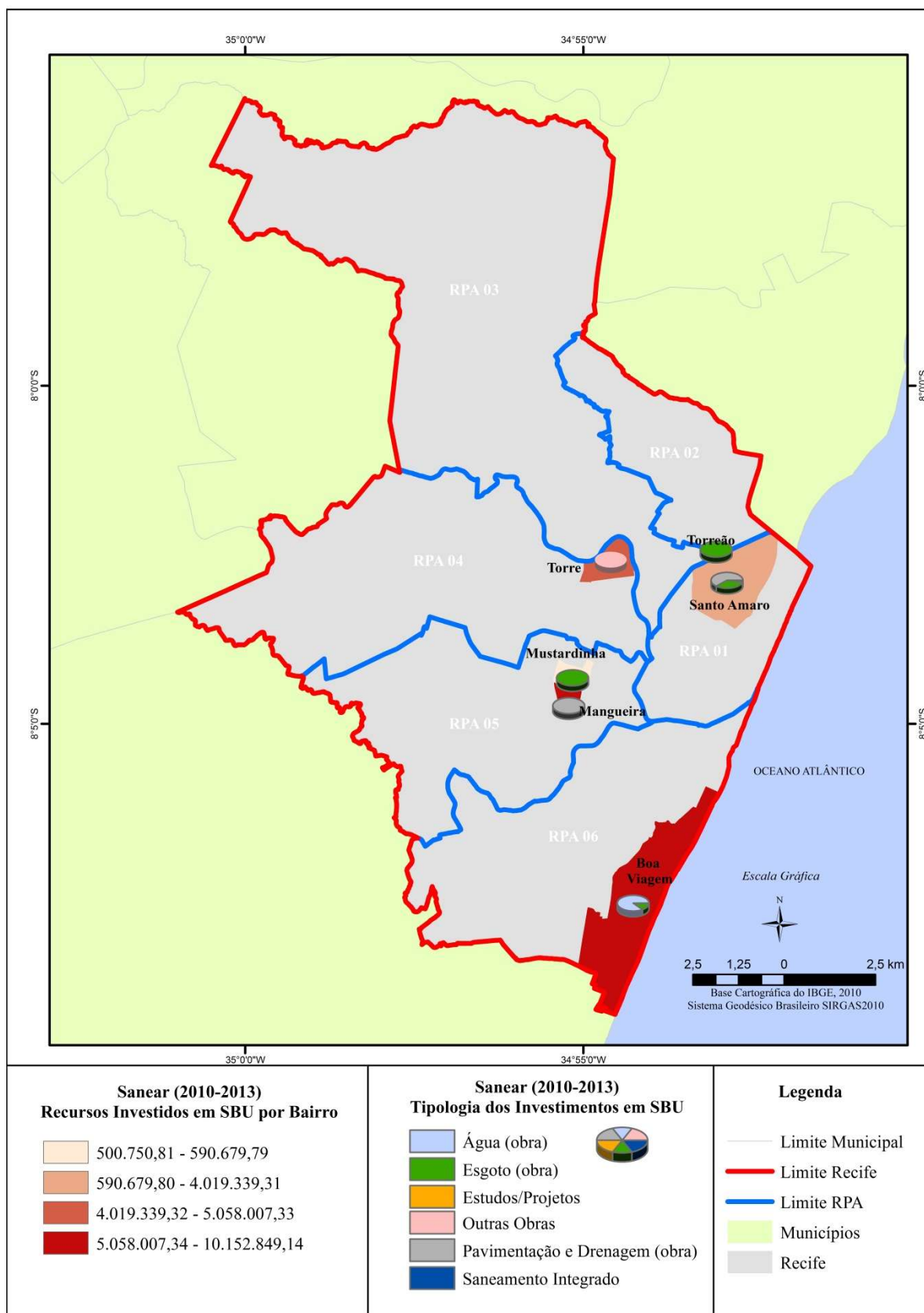


Figura 16 - Sanear: tipologia dos investimentos em SBU por Bairro 2010-2013
Fonte: Sanear, 2014.

4.3.3 Planejamento Governamental 2006-2013

Para se permitir uma análise longitudinal da dinâmica dos gastos públicos relacionados a Saneamento Básico Urbano na cidade do Recife, relativa ao período de execução dos dois PPA estudados, foi feita uma análise conjunta do período de 2006 a 2013.

A análise conjunta demonstrou que a administração pública mostrou, no nível do discurso, preocupação com as questões sanitárias, na cidade do Recife. Ao todo, foram elencados cinco projetos (Saneamento Integrado, Saneamento em Saúde, Requalificação dos Cursos d'Água, Projeto Capibaribe Melhor e Urbanização da Bacia do Beberibe – Prometrópole) e aproximadamente 63 operações com expectativa de realizar obras e/ou estudos em saneamento básico. Dentro desses projetos, as estimas de despesas com operações em saneamento no período de 2006-2013 foram de aproximadamente 1,46 bilhões, 7% do orçamento planejado para as despesas totais da PCR no período em tela.

Entretanto, ao longo dos dois últimos PPA, que englobam oito anos, muito pouco foi percebido em termos de melhoria efetiva das condições de saneamento básico, na cidade do Recife, para isso basta observar a trajetória do Índice de Atendimento Urbano de Esgoto (IN047) que em 2009 era de 38,6% e em 2012, esse índice declinou para 36,6% (SNIS, 2012). Ou seja, na prática, os investimentos realizados, por parte da administração municipal não estão sendo suficientes se quer para estabilizar o déficit existente, quanto mais revertê-lo.

4.3.3.1 Comparação entre os PPA e as LOA 2006- 2013

Com o propósito consolidar a análise do planejamento governamental, no que concerne ao saneamento básico, comparou-se o volume de recursos alocados nos projetos com expectativa de realizar obras e estudos em saneamento básico, no período de 2006-2013 (quadro 22), constantes dos PPA, com o volume de recursos dos respectivos projetos autorizados nas LOA.

Projetos 2006-2013	PPA	LOA	LOA/PPA
Projetos com Operações Saneamento Básico	1.462,82	1.327,76	91%

Quadro 22 – Interação no entre PPA e LOA 2006-2013 (milhões R\$)

Fonte: RECIFE, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 20010, 2011, 20012; RECIFE-Portal da Transparência, 2013.

Observou-se que, no período de 2006 a 2013, no que tange à realização de obras e/ou estudos em saneamento básico, os PPA planejaram dispêndios na ordem de 1,4 bilhões, mas que as LOA só autorizaram 1,3 bilhões, ou seja, as LOA autorizaram aproximadamente 91% do planejado nos PPA, ou, inversamente, houve uma redução de aproximadamente 9% entre o montante planejado nos PPA e o autorizado nas LOA, para esses projetos. Tomando-se como referência o contexto, não se pode considerar esse percentual muito baixo.

Já em relação ao orçamento global da PCR (2006-2013), o PPA e suas revisões estimaram despesas na ordem de 20,5 bilhões, enquanto as LOA autorizaram cerca de 21 bilhões, ou seja, houve um incremento de aproximadamente 2% dos créditos²⁶ autorizados nas LOA em relação ao estimado nos PPA.

4.3.3.2 Comparação entre o Investimento Executado e o Planejado 2006-2013

Com o objetivo de aferir o percentual de efetivação do planejamento governamental, no período de 2006-2013, no que concerne ao saneamento básico, compararam-se as execuções orçamentárias dos projetos em análise, com os seus respectivos valores constantes nos PPA e com os autorizados nas LOA, conforme ilustra o quadro abaixo.

Projetos 2006-2013	Emp.*	LOA	PPA	Emp./LOA	Emp./PPA
Projetos com Operações em Saneamento Básico	390,15	1.327,76	1.462,82	29,38%	26,67%

Quadro 23 – Interação entre planejamento e execução 2006-2013 (milhões R\$)

*Emp = Empenhado

Fonte: RECIFE, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 20010, 2011, 20012; RECIFE-Portal da Transparência, 2013.

²⁶ Crédito é o valor autorizado para ser gasto num determinado projeto ou atividade a, é quanto está previsto no orçamento, ou ainda, é a dotação orçamentária (PERNAMBUCO, [s.d.], 2013).

No período de 2006 a 2013, constatou-se que os projetos em análise executaram aproximadamente 390 milhões. Isso significa que se deixou de gastar, efetivamente, cerca de 937 milhões com os projetos com operações em saneamento básico do que havia sido autorizado nas LOA. Em outras palavras, o percentual dos recursos empenhados correspondeu a apenas 29% dos créditos autorizados na LOA, uma defasagem de 71% entre o montante autorizado e o executado. Considerando-se a calamitosa situação do saneamento básico na cidade do Recife, esses números são dramáticos.

Já o contraste entre o valor empenhado (executado) e o planejado, no PPA, foi de aproximadamente 27%. Isso significa uma discrepância de 73% entre os valores estimados no PPA e os efetivamente executados

Infere-se, a partir dessa discrepância entre o empenhado e o autorizado e entre o empenhado e o planejado, que a efetividade do planejamento governamental para os projetos com expectativa de realizar investimentos em saneamento básico vem se configurando apenas em promessas políticas, pois mais de 70% dos créditos autorizados nas LOA não são executados nos projetos de origem. Cumpre observar também que essa discrepância não é observada na execução global da PCR, segundo demonstrativos contábeis da PCR, no período em tela, a PCR empenhou cerca de 19,2 bilhões. A relação entre os valores empenhados e os autorizados (LOA) foi de 91% e entre o empenhado e o planejado (PPA) foi de 93%. Portanto, os percentuais globais de efetivação da despesa da PCR são superiores aos dos projetos selecionados na presente pesquisa.

Conforme mencionado anteriormente, essa discrepância pode advir do fato de i) outros projetos terem sido priorizados em detrimento dos projetos em análise, através da movimentação de créditos orçamentários, ou descentralização de créditos; ii) em virtude da necessidade de elaboração de projetos executivos para consecução de algumas despesas em obras e instalações (em saneamento, urbanização, etc.), o que geralmente demanda contratação de serviços de terceiros, que por sua vez, necessitam de dotação orçamentária específica e iii) outra possibilidade a ser considerada é à gestão não haver implementado em tempo hábil o processo administrativo de contratação de fornecedor do bem/obra/estudo a ser adquirido.

Através da quantificação e análise realizadas, no que concerne aos projetos governamentais com operações destinadas ao saneamento básico e os seus respectivos valores planejados, autorizados e executados foi possível inferir que, na cidade do

Recife, no período de 2006-2013, a importância conferida ao saneamento básico se constitui apenas no plano do discurso.

4.3.3.5 Execução orçamentária: uma análise dos investimentos em SBU 2006-2013

Constituiu finalidade desse item realizar uma análise dos *investimentos* efetivamente executados em saneamento básico urbano na cidade do Recife, no período de 2006 a 2013. A partir do exame da execução orçamentária foi possível quantificar e compreender os esforços realizados pelo Governo Municipal para ampliação do atendimento dos serviços de saneamento básico.

De acordo com a tabela 29, a arrecadação da receita no período foi de aproximadamente 21,3 bilhões, enquanto o gasto com as despesas foi da ordem de 19,1 bilhões. Ressalte-se que as despesas de capital podem ter utilizado o superávit corrente para financiar o déficit de capital.

Tabela 29—Receitas e despesas orçamentárias da PCR no Período de 2006-2013 (milhões R\$)

Receitas	Valor Arrecadado	Despesas	Valor Empenhado (E)
Receitas Correntes	2.0517,77	Despesas Correntes	16.966,67
Receitas de Capital	849,87	Despesas de Capital	2.213,13
Total das Receitas	21.367,64	Total das Despesas	19.179,8

Fonte: RECIFE-Portal da Transparência, 2013.

As despesas em saneamento básico urbano, realizada pela PCR, no período de 2006-2013 foram de aproximadamente 264 milhões, dos quais, cerca de 59% foram destinados às despesas de natureza corrente (tabela 38), que, como visto, contemplam gastos com pessoal e encargos sociais, entre outros, havendo sido destinados apenas 41% para o custeio das despesas de capital.

Tabela 30 – Despesas de capital em saneamento básico urbano 2006-2013 (milhões R\$)

Despesa	Período 2006-2013	% na Despesa Total	Média Anual da Despesa
Despesa Total em SBU (corrente e capital)	264,02	100,00%	66,01
Despesa Corrente SBU	155,6	58,93%	38,90
Despesa de Capital SBU	108,43	41,07%	27,11

Fonte: RECIFE-Portal da Transparência, 2013.

Na execução orçamentária, do período 2009-2013, dos 108 milhões alocados para as despesas de capital em SBU, verificou-se que cerca de 80% foram destinados para *investimentos* em saneamento básico urbano, aproximadamente 87 milhões (tabela 31).

Tabela 31 – Despesas de capital em saneamento básico urbano 2006-2013 (milhões R\$)

Despesa	Período 2006-2013	% na Despesa Total	Média Anual da Despesa
Despesa de Capital SBU	108,43	100,00%	27,11
Outras Despesas de Capital SBU	21,64	19,96%	5,41
Despesa em Investimentos de SBU	86,79	80,04%	21,70

Fonte: RECIFE-Portal da Transparência, 2013.

A Sesan, a Sanear, o FMS e o Fmsan foram os órgãos responsáveis pelos investimentos em SBU, no período em análise. A Sanear, além de executar os seus recursos, também foi a responsável pela execução dos recursos do FMS e do Fmsan.

Os investimentos em SBU, executados pela Sanear, no período de 2006 a 2013, foram na ordem de 66 milhões. Desse valor, alocaram-se 40% desses recursos para *outras obras* (reforma de escritórios locais, produção de kits sanitários, serviços de infraestrutura em habitacionais, etc.), 28,2% em *obras de pavimentação e drenagem*, 21,7% em *obras de água* (complementação e recuperação da rede de água), 8,3% *obras de saneamento integrado* (pavimentação, drenagem, coleta de lixo, instalações hidrossanitárias, remoções/realocação de habitacionais, educação sanitária e ambiental, controle de vetores, água e esgoto), 10,9% em *obras de esgotamento sanitário* (implantação, complementação e recuperação do sistema de esgotamento sanitário, construção fossas sépticas, etc.) e 0,1% em *estudos e projetos*.

A figura 17, expõe os investimentos em SBU quantificando os investimentos em SBU, por bairro e discriminando a sua tipologia de investimento. As obras e estudos/projetos, realizadas no período de 2006 a 2013, foram realizadas em apenas dezessete (17), dos 94 bairros da cidade do Recife, ou seja, somente, 18% dos bairros do Recife, receberam algum tipo de investimento da Sanear, em saneamento básico. Ao longo desse período, o bairro que recebeu o maior aporte de investimentos, cerca de 22 milhões, foi o bairro da Mangueira, situado na RPA 06. Já o bairro com menor aporte de recursos foi o Sítio dos Pintos (RPA 02), cerca de 0,0067 milhões (ou seis mil e setecentos reais), destinados a obras de esgotamento sanitário. Como mencionado anteriormente, os demais investimentos, realizados pelos Órgãos Municipais de

Saneamento, da cidade do Recife, não puderam ser especializados, devido a indisponibilidade da informação.

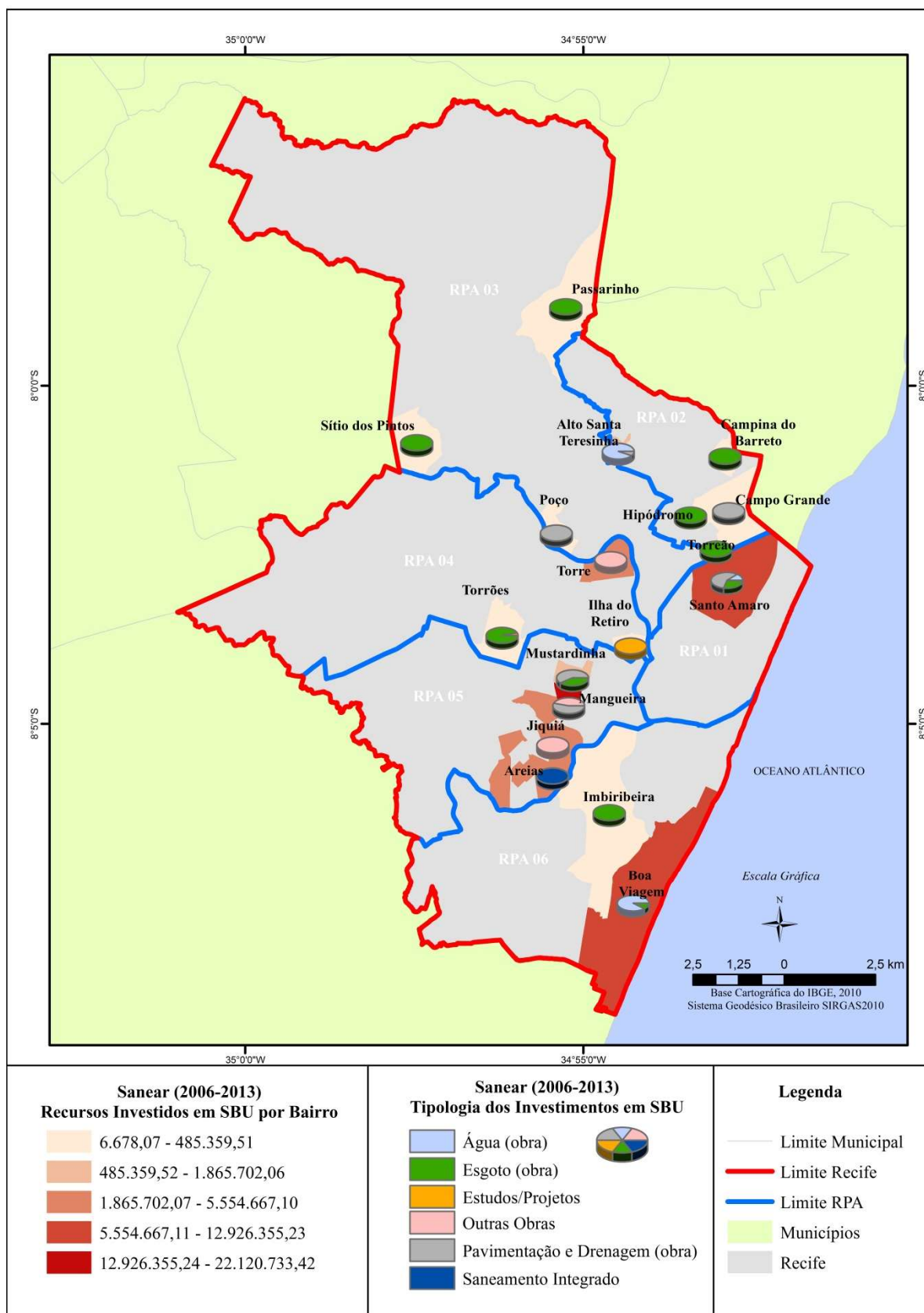


Figura 17 – Sanear: tipologia dos investimentos em SBU por Bairro 2006-2013
Fonte: Sanear, 2014.

4.3.4 Repercussão dos Investimentos Municipais na Provisão de Esgotamento Sanitário

O planejamento governamental constitui elemento fundamental para a compreensão da produção e organização do espaço urbano, pois, a gestão da cidade é realizada dentro da lógica do planejamento governamental (PPA, LDO e LOA), que condiciona, portanto, o modelo de cidade que está sendo planejado e implantado pelos governantes. Dito isso, passam-se a expor elementos que possam subsidiar a resposta ao quinto e último objetivo do presente trabalho, qual seja: “analisar a relação entre investimentos municipais em Saneamento Básico Urbano (SBU) e o Índice de Atendimento Urbano de Esgoto (IN047)”.

O objetivo supracitado tem a finalidade de identificar o possível impacto da ação governamental na provisão de esgotamento sanitário na cidade do Recife, com vistas a se evidenciar a importância conferida, pela administração municipal, à problemática do saneamento básico, sobretudo, do esgotamento sanitário, no período de 2006 a 2013.

Cumprе ressaltar que a disponibilidade de infraestrutura em determinada região constitui um indicador das suas condições de desenvolvimento. O saneamento básico, por sua vez, representa o serviço de infraestrutura social cuja ausência ou precariedade é responsável por externalidades negativas claras e significativas.

Destaque-se, que, na maioria dos municípios brasileiros, dentre os elementos de saneamento básico, o esgotamento sanitário é aquele cujos percentuais de atendimento são mais deficitários, mais distantes, por conseguinte, dos parâmetros de universalização. Incorre, nesse lamentável cenário, a cidade do Recife, que possuía, em 2013, apenas 36,36% de sua população com acesso ao esgotamento sanitário (quadro 24).

O déficit da provisão do serviço acima mencionado justifica a escolha do Índice de Atendimento Urbano de Esgoto (IN047) como parâmetro de análise para a mensuração do possível impacto dos investimentos municipais na oferta de esgotamento sanitário, uma vez que, o IN047 mensura o percentual da população urbana beneficiada com o referido serviço.

O gráfico 10 expõe o total do orçamento global da PCR e o percentual desse total que foi destinado aos investimentos em SBU, no período de 2006 a 2013. Observe-

se que é através da execução orçamentária que os programas de governo, através de suas ações, são implementados.

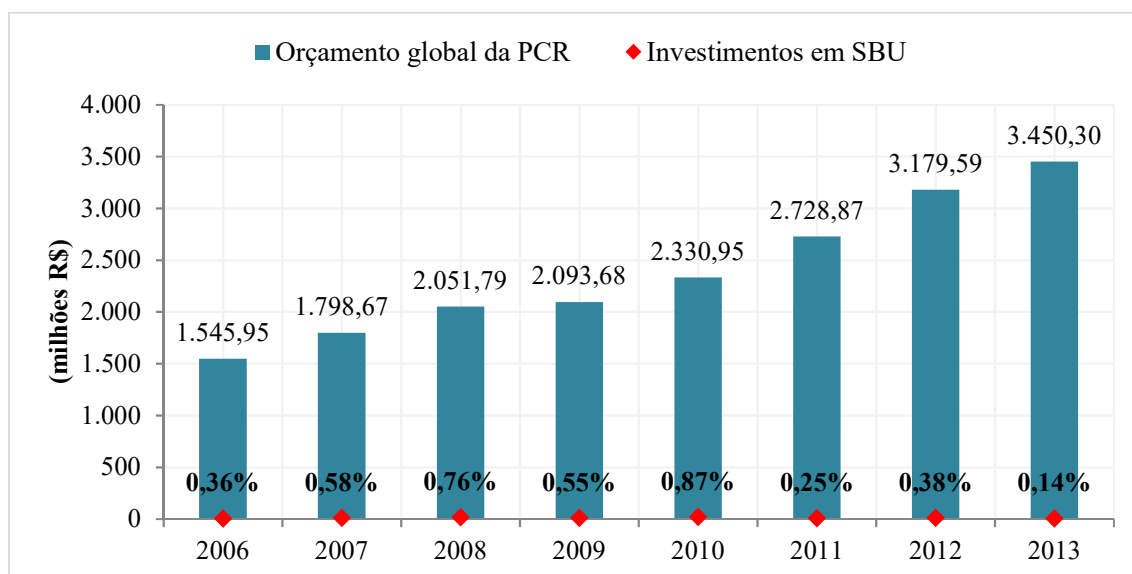


Gráfico 10 – Trajetória do orçamento global e dos investimentos em SBU (2006-2013)

Fonte: RECIFE-Portal da Transparência, 2013.

Em 2006, o orçamento global da PCR (valores empenhados) foi de R\$ 1,54 bilhões e, em 2013, de R\$ 3,45 bilhões, com taxa média de crescimento orçamentário anual, para o período (2006 a 2013), de 12,15% (quadro 24). De se destacar que os investimentos em saneamento básico se encontram na contramão da ascensão do orçamento global. Em 2006, o montante investido no saneamento, pela Prefeitura do Recife, foi de, aproximadamente, R\$ 5,53 milhões, que representaram 0,36% desse orçamento e, em 2013, esse valor declinou para R\$ 4,73 milhões, correspondentes a 0,14% do orçamento global desse ano. Saliente-se que, no período observado (2006 a 2013), a taxa média de crescimento anual dos investimentos em saneamento básico oriundos do orçamento global foi da ordem de -2,21%, a traduzirem, portanto, decréscimo médio anual de 2,21%. Cumpre destacar que, nos anos de 2009, 2011 e 2013, houve significativa redução dos valores dos investimentos em saneamento, realizados pela PCR, em relação aos seus respectivos anos anteriores, a saber: o investimento em SBU realizado em 2009 foi 25,42% menor, em relação ao realizado em 2008; o realizado em 2011 foi 66,73% menor, em relação ao realizado em 2010; e o realizado em 2013 foi 60,56% menor, em relação ao realizado em 2012 (quadro 24).

ANO	GE06B – população total do Recife (hab.)	Taxa de crescimento do GE06B em relação ao período anterior	ES001 - população total atendida com esgotamento sanitário (hab.)	Taxa de crescimento do ES001 em relação ao período anterior	IN047- índice de atendimento urbano de esgoto (%)	Orçamento global da PCR* (em milhões)	Taxa de crescimento do orçamento global da PCR em relação ao período anterior	Investimentos em SBU realizados pela PCR** (em milhões)	Taxa de crescimento dos investimentos em SBU realizados pela PCR em relação ao período anterior
2006	1.515.052	..	607.833	..	40,12%	1.545,95	..	5,53	..
2007	1.533.580	1,22%	626.634	3,1%	40,86%	1.798,67	16,35%	10,37	87,39%
2008	1.549.980	1,07%	578.300	-7,7%	37,31%	2.051,79	14,07%	15,53	49,77%
2009	1.561.659	0,75%	602.956	4,3%	38,61%	2.093,68	2,04%	11,58	-25,42%
2010	1.537.704	-1,53%	540.584	-10,3%	35,16%	2.330,95	11,33%	20,31	75,36%
2011	1.546.516	0,57%	549.617	1,7%	35,54%	2.728,87	17,07%	6,76	-66,73%
2012	1.555.039	0,55%	569.478	3,6%	36,62%	3.179,59	16,52%	11,99	77,50%
2013	1.599.513	2,86%	581.597	2,1%	36,36%	3.450,30	8,51%	4,73	-60,56%
Taxa média de crescimento anual²⁷	0,78%	..	-0,63%	..	..	12,15%	..	-2,21%	..

Quadro 24 – Variáveis demográficas, sanitárias e orçamentária (2006-2013)

Fonte: Recife-Portal da Transparência, 2013; SNIS, 2013.

*Valores globais empenhados pela PCR em determinado exercício financeiro.

**Valores empenhados pela PCR para gastos com investimentos em SBU em determinado exercício financeiro.

$$^{27}\text{Taxa média de crescimento anual} = \left\{ \left(\sqrt[n]{\frac{P_t}{P_0}} \right) - 1 \right\} \times 100$$

Onde:

P₀ = período inicial

P_t = período final

n = número de períodos de tempo

O gráfico abaixo ilustra o fluxo da população total da cidade do Recife e do Índice de Atendimento Urbano de Esgotamento Sanitário (IN047) – o percentual da população total que é atendida com esgotamento sanitário.

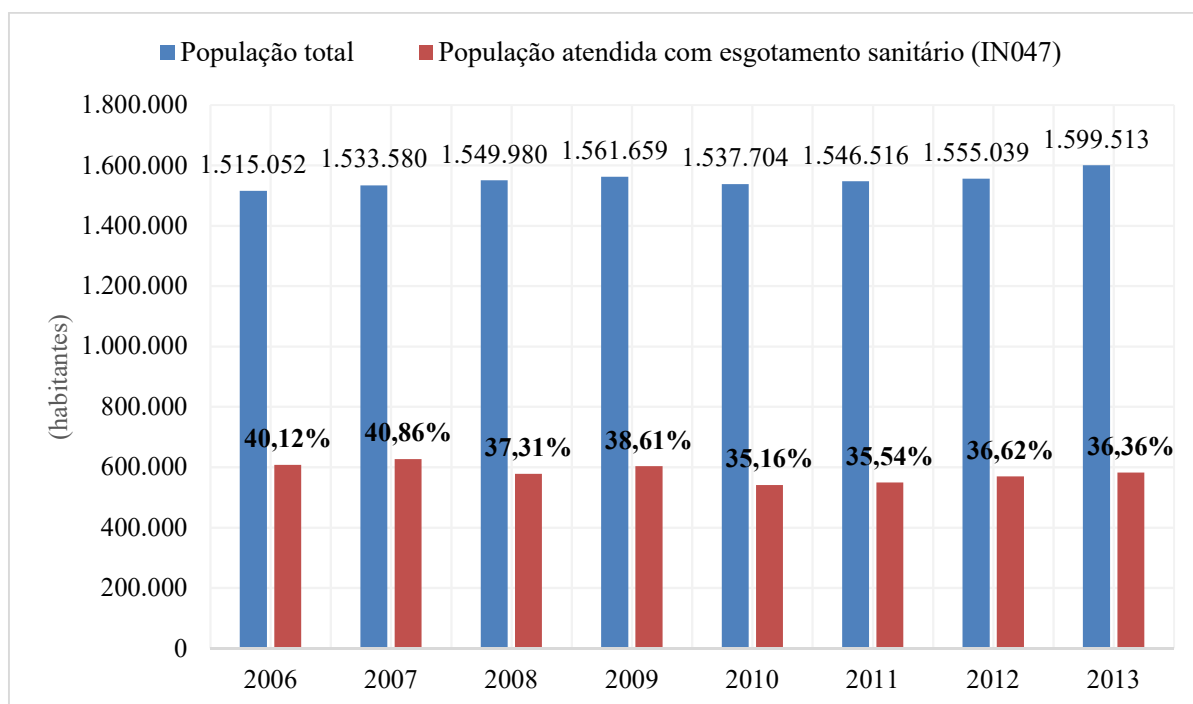


Gráfico 11 – Trajetória da população total da cidade do Recife e do IN047

Fonte: SNIS, 2013.

De acordo com dados do SNIS (2013), em 2006, a população total da cidade do Recife foi de 1.515.052 habitantes e, em 2013, foi de 1.599.513, de sorte que a taxa média de crescimento anual da população foi, no referido período (2006 a 2013), da ordem de 0,78%. Já o percentual da população atendida com esgotamento sanitário (IN047) declinou de 40,12%, em 2006, para 36,36%, em 2013. Dito de outra forma, no decorrer do período de 2006 a 2013, a taxa média de crescimento da população atendida com esgotamento sanitário foi de -0,63%, ou seja, houve diminuição do percentual da população total atendido com esgotamento sanitário (quadro 24).

Considerando-se a trajetória dos investimentos municipais realizados em Saneamento Básico Urbano (SBU) e do Índice de Atendimento Urbano de Esgoto IN047 (quadro 24), conclui-se que os investimentos realizados, pela PCR, no período em análise, não foram destinados na proporção necessária à ampliação do IN047, mantido, por conseguinte, o histórico déficit verificado no serviço. Logo, refuta-se a hipótese (da pesquisa) de que: *“A alocação dos recursos orçamentários municipais em saneamento básico urbano*

propiciou a ampliação do nível de atendimento à população, no sentido da superação dos déficits históricos, particularmente em termos de esgotamento sanitário”.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho abordou a problemática do saneamento básico, evidenciada, no Brasil, a partir da década de 1930, com a chamada Política de Substituição de Importações (PSI), que impulsionou o incipiente processo de urbanização brasileiro. Em 1950, cerca de 35% da população brasileira residia nos centros urbanos. Já em 2010, esse percentual ultrapassou os 80%. Essa inversão, acompanhada da insuficiência, quando não ausência, de infraestrutura nas cidades, especialmente no que se refere ao esgotamento sanitário, foi, em linhas gerais, a gênese do atual quadro de precariedade, em se tratando da prestação do serviço em tela, quadro conhecido e vivenciado por parte significativa da população que reside nas cidades brasileiras, principalmente nas Regiões Norte e Nordeste do país.

Juridicamente, observam-se esforços para reverter esse cenário, sobretudo, após o advento da Constituição Federal de 1988, que propiciou a elaboração de leis que regulam a prestação dos serviços públicos de saneamento básico, quais sejam, a Política Nacional de Recursos Hídricos, a Lei dos Consórcios Públicos, a Lei do Saneamento Básico e a Política Nacional de Resíduos Sólidos. A CF/88 também inseriu instrumentos de planejamento governamental (PPA, LDO e LOA), que, por força de lei, determinam quais planos e projetos serão implantados. Destaque-se que o modelo de cidade é o resultado da efetivação desse planejamento. O provimento de infraestrutura urbana ocorre, quase que exclusivamente, por meio do orçamento público, em virtude da existência das chamadas falhas de mercado (monopólios naturais, bens públicos, etc.).

Todavia, diante de um conjunto de avanços jurídicos, políticos e administrativos, relativos ao saneamento básico, ocorridos a partir da Constituição Federal de 1988, e da importância, dada à questão, no discurso governamental, cumpre indagar se já não deveria ter havido alguma mudança positiva no índice de atendimento da população por esses serviços, especialmente, o de esgotamento sanitário.

Trabalhando com a hipótese de que teria havido tal melhoria, foi analisada a dinâmica de alocação e aplicação dos recursos orçamentários municipais em Saneamento Básico Urbano, no Recife, no período de 2006-2013, para se compreender as relações entre o volume dos recursos planejados para o setor, o volume dos recursos autorizados pelo legislativo e o volume dos recursos efetivamente executados pela PCR. Cumpre observar que a hipótese supramencionada foi refutada, tendo sido observado, em sentido contrário, um

decrescimento do índice de atendimento da população pelo serviço de esgotamento sanitário, na cidade do Recife.

Com base em uma análise mais objetiva dessa dinâmica de alocação, foi possível se verificar a discrepância que existe entre o planejamento e a ação governamental, concernente aos projetos que contemplam operações em saneamento básico.

A partir do desenvolvimento da presente pesquisa, ficou notória a ausência de interação entre o planejamento e a execução, de vez que os instrumentos PPA e LOA-legalmente instituídos pela CF/88 - não dialogam com a Execução Orçamentária, isto é, não há alinhamento entre as terminologias de classificação dos elementos que constituem o PPA, a LOA e a Execução, ao longo do ciclo orçamentário.

Observe-se que o PPA desagrega os seus “Programas” em “Ações” e “Operações”. A LOA, por sua vez, restringe-se à autorização dos “Programas” e “Ações” previstos no PPA, não se referindo, por conseguinte, às “Operações” neste especificadas, ao passo que a Execução Orçamentária faz menção aos referidos “Programas” e utiliza-se de elementos próprios, para efeito de subclassificação das “Ações” constantes do PPA e autorizadas na LOA: as “Funções” e “Subfunções”.

As “Operações” do PPA, utilizadas para a subclassificação dos gastos previstos nas “Ações”, discriminam as obras ou estudos planejados, informando sua localização geográfica, não quantificando, todavia, os recursos alocados para a sua execução. Já as “Subfunções”, utilizadas pela Execução Orçamentária em sua maneira própria de subclassificar os gastos previstos nas “Ações”, restringem-se à menção da natureza das obras (se SBU ou Transportes, por exemplo), em nada se referindo à sua discriminação (se ETE ou TIP, por exemplo) ou localização geográfica.

Torna-se, portanto, impossível se aferir, por exemplo, se a construção de uma Estação de Tratamento de Esgoto (ETE), prevista em uma “Operação” (que discriminou tal obra e a sua localização geográfica) de uma “Ação” de um “Programa” do PPA, “Ação” esta autorizada na respectiva LOA, foi efetivamente executada, pois a correspondente Execução Orçamentária não discrimina, em suas “Subfunções”, as obras que foram executadas, não informando, sequer, sua localização geográfica, o que inviabiliza, por completo, a aferição de que as obras e demais estudos planejados no PPA foram efetivamente executados.

Assim, esta ausência de padronização na metodologia de classificação dos elementos constitutivos do PPA, LOA e Execução Orçamentária representa um entrave a que os atos financeiros do Estado sejam conhecidos e avaliados pela sociedade.

Ademais, o processamento das informações fornecidas pelo SNIS e pelo IBGE (com vistas à caracterização sanitária de Recife), mostrou-se problemático. A fragilidade, no que respeita ao SNIS, refere-se à espacialização dos dados, pois eles são disponibilizados apenas em escala municipal, desconsiderando-se as regionalizações censitárias, além do fato de as informações serem autodeclaradas. O IBGE, por sua vez, considera, para efeito de dados de esgotamento sanitário, tanto o lançamento de esgotos efetuado na rede geral – esgotamento sanitário considerado adequado pela literatura, quanto o que é lançado na rede de coleta de águas pluviais – considerado inadequado pela referida literatura. Ressalte-se que tal procedimento mascara um cenário indesejável, sob o ponto de vista ambiental.

Todos os objetivos da pesquisa foram alcançados através de duas análises básicas. A primeira análise levou em consideração os projetos com operações em saneamento básico, ao longo de todo o ciclo orçamentário. Essa análise verificou que há evasão dos recursos destinados a tais projetos, ao longo do período de 2006 a 2013. Observa-se que aproximadamente 91% dos recursos orçamentários globais, autorizados na LOA, foram executados. No que respeita aos projetos com operações em Saneamento Básico Urbano (SBU), constata-se que cerca de 29% deles, apenas, foi efetivamente executado. Essa discrepância pode ter advindo: i) do fato de outros projetos terem sido priorizados, em detrimento dos projetos em análise, através da movimentação de créditos orçamentários, ou descentralização de créditos; ii) da necessidade de elaboração de projetos executivos para a realização de algumas despesas em obras e instalações (em saneamento, urbanização, etc.), o que geralmente demanda contratação de serviços de terceiros, serviços que necessitam de dotação orçamentária específica; e iii) do fato de a gestão não haver implementado, em tempo hábil, o processo administrativo de contratação de fornecedor do bem/obra/estudo a ser adquirido.

A segunda análise diz respeito, exclusivamente, à execução orçamentária. Nessa etapa, mensuraram-se os dispêndios na “Subfunção” saneamento básico urbano, no período de 2006-2013. Verificou-se uma despesa total (corrente e de capital) de, aproximadamente, 264 milhões, nessa “Subfunção”. Desse montante, destinaram-se 59% para despesas correntes e 41% para despesas de capital. Os investimentos em saneamento básico urbano foram os responsáveis por cerca de 80% das despesas de capital. Entretanto, após teste estatístico, observou-se que esses investimentos em SBU não foram feitos na proporção necessária para influenciar positivamente a ampliação do índice de atendimento urbano de esgoto. Saliente-se que, no período em análise, observou-se uma diminuição da cobertura do índice de atendimento urbano de esgoto.

Destaque-se que os instrumentos de planejamento governamental, criados pela Constituição de 1988, não vêm contribuindo para a dissolução dos problemas de saneamento básico, sobretudo esgotamento sanitário. Considerando-se os créditos orçamentários, inicialmente autorizados para o setor, fazem-se necessários estudos que rastreiem as razões pelas quais a maioria desses créditos não são executados nos projetos com operações em saneamento básico.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA ESTADUAL DE PLANEJAMENTO E PESQUISAS DE PERNAMBUCO.

CONDEPE/FIDEM. PIB 2011. **Site**. Disponível em:

<<http://www2.condepefidem.pe.gov.br/web/condepe-fidem/municipal>> Acesso em: 02 de set. de 2013.

ANGÉLICO, João. **Contabilidade pública**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1995. 271 p.

ARCGIS – Arc View Single USE License esu636669956. São José dos Campos/SP, 27-12-2011.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito tributário brasileiro**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1973. 602 p.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – **BID**. Um Nuevo Impulso a la Integracion de La infraestructura regional em America Del Sur. BID, dic. 2000. Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35317367>>. Acesso em: 13 d3 abr. de 2014.

Banco Nacional da Habitação. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 24, jul. 1973. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-72512-23-julho-1973-421373-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 10 de out. de 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 18 de setembro de 1934. Institui a Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 18 de set. de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 13 de set. 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Institui a Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 10 de dez. de 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 13 de set. 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 16 de julho de 1946. Institui a Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 16 de jul. de 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 13 de set. 2013.

BRASIL. Decreto nº 72.512, de 23 de julho de 1973. Aprova o Estatuto da Empresa Pública. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-72512-23-julho-1973-421373-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 13 de set. 2013.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm. Acesso em: 27 de set. de 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Institui a Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 5, out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 13 de set. 2013.

BRASIL. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 9, jan. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19433.htm> Acesso em: 23 de set. 2013.

BRASIL. Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2829.htm. Acesso em: 03 de dez. de 2013.

BRASIL. Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Disponível em: http://www.sepof.pa.gov.br/ppasite/pdf/Portaria_n_42_de_14_de_abril_de_1999_MOG.pdf. Acesso em: 13 de jan. de 2014.

BRASIL. Lei nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 3 de mar. de 2013.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual de orçamento: o passo a passo da elaboração do PPA (2001)**. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/090205_manual_elaboracao_PPA_municipios.pdf. Acesso em: 21 de jan. de 2014.

BRASIL, Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. . **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 7, abr. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm> Acesso em: 23 de set. 2013.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS). **Financiamento dos Serviços de Saneamento Básico Fontes de Recursos**. Brasília: PMSS, 2006. Disponível em: <<http://www.riodoce.cbh.gov.br/docs/CapemGestrh/FontesFinanciamento-MinCidades.pdf>>. Acesso em: 08 de dez. de 2013.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional – STN. **Receitas públicas: manual de procedimentos**. 3. ed. Brasília, 2006. 216 p.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento – MTO**. Versão 2014. Brasília, 2013. 183 p.
BISQUERRA, Rafael, SARRIERA, JC; MARTÍNEZ, F. **Introdução a Estatística: enfoque informático com o pacote estatístico SPSS**. Porto Alegre: Artmed, 2007. 251 p.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 8, jan. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm> Acesso em: 23 de set. 2013.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. Secretaria de Orçamento Federal. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento– MTO**. Versão 2009. Brasília, 2008. 162 p.

BRASIL, Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 3, ago. 2010. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm> Acesso em: 25 de set. 2013.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm >. Acesso em: 30 de jan. 2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. Secretaria de Orçamento Federal. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento– MTO**. Versão 2012. Brasília, 2011. 167 p.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Planejamento Governamental e Gestão Orçamentária e Financeira. Unidade 2. Aula 1. mar. de 2012.

BRASIL. Ministério das Cidades. Curso de Autoinstrução, Introdução à Coleta de Dados 2012 do SNIS – Água e Esgotos. **Módulo 3: Dados Descritivos e Cadastrais**. Brasília, 2013.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Administração pública e de empresas: duas coisas muito diferentes. **Revista Gestão Pública PE**. Recife, p. 36-41, jun. de 2013. Trimestral. ISSN 2317-2819.

CALABI, Donatella. **História do Urbanismo Europeu**. São Paulo: Perspectiva S.A., 2012. 422 p.

CANÊDO, Letícia Bicalho. **A Revolução industrial**. 14 ed. São Paulo: Atual LTDA, 1995. 92 p.

CARVALHO, Deusvaldo. **Orçamento e contabilidade pública: teoria e prática**. 5. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. 768 p.

CARVALHO, Sônia Aparecida de; ADOLFO, Luiz Gonzaga da Silva. O direito fundamental ao saneamento básico como garantia do mínimo existencial social e ambiental. **Revista Brasileira de Direito**, IMED. Passo Fundo, v. 8, n. 2, p. 6-37, jul./dez. 2012. Semestral. ISSN 2238-0604.

COTRIM, Gilberto. **História e consciência do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1994. 448 p.

DEODATO, Alberto. **Manual de ciência das finanças**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1984. 333 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012. 932 p.

FERREIRA, Demétrius Rodrigues de Freitas. **Possibilidades e Limites da Gestão Municipal do Setor Saneamento no Recife Durante o Governo do PT (2001-2012)**. 2012. 151 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2012.

FERREIRA, Hermelinda Maria da Rocha. **Inovações Sociotécnicas do Saneamento Integrado em Áreas Precárias da Cidade do Recife-PE**. 2012. 161 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Tecnologia Ambiental). Associação Instituto de Tecnologia de Pernambuco, Recife, 2012.

GALINDO, Evânia Freires. **A Intersetorialidade como Requisito para Construção de uma Cidade Saudável: política de saneamento e de saúde no Recife (gestão 2001-2004)**. 2004. 156 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2004.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia Duarte de. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 4. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Campus, 2011. 498 p.

GIL, Antônio Carlos. **Técnicas de pesquisa em economia e elaboração de monografias**. 4. ed. São Paulo: Atlas S/A, 2002. 221 p.

GREMAUD, P. A.; VASCONCELLOS, M. A. S. de; JÚNIOR, R.T. **Economia brasileira contemporânea**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2009. 659 p.

HULLEY SB, CUMMINGS SR, BROWNER WS, GRADY D, HEARST N, NEWMAN TB. **Delineando a pesquisa clínica: uma abordagem epidemiológica**. 2ª Ed. Porto Alegre: Editora Artmed; 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Sistema de Contas Nacionais – SCN**. Rio de Janeiro, 2008. Relatório metodológico, vol. 24. 172p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Regiões de Influência das Cidades – Regic**. Rio de Janeiro, 2008. 201, p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Atlas nacional do Brasil Milton Santos**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. 307, p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Estatísticas**. Censo 2010-Agregados por setores censitários. Disponível em: http://downloads.ibge.gov.br/downloads_estatisticas.htm. Acesso em: 27 de mar. de 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Sidra (a)**. Banco de dados agregados. População censo 2010. Tabela 3107. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?z=t&c=1378>. Acesso em: 08 set. de 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Geociências**. Malha digital (censo 2010). Disponível em: http://downloads.ibge.gov.br/downloads_geociencias.htm. Acesso em 27 de mar. de 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Atlas de Saneamento 2011**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. 268, p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Sidra (b)**. Banco de dados agregados. PIB 2011. Tabela 21. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?z=t&c=21>. Acesso em: 08 set. de 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Séries históricas e estatísticas**. Banco de dados. Disponível em: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=10&op=0&vcodigo=CD90&t=populacao-presente-residente>. Acesso em: 24 nov. de 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Geociências**. Área territorial oficial. Site. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default_territ_area.shtm. Acesso em: 15 nov. de 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Fale Conosco**. Dúvida Omissão de Setores Censitários. Atendimento Número: #85248/2015 - 2#. 20 de mai. de 2013.

INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO (ILB). Senado Federal. **Introdução ao orçamento público**. Brasília, 2013. 67, p.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Infraestrutura Social e Urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2010. 898 P. Livro 6, v. 2.

INSTITUTO TRATA BRASIL; INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA (Ibre); FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). **Benefícios econômicos da expansão do saneamento Brasileiro**. Pesquisa. Rio de Janeiro, 2010, 32 p.

LIMA, A. Jesuíta de. Gestão urbana e gasto público municipal em infraestrutura viária: a experiência de Teresina – Piauí. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, ano XX, nº. 1, 2006, p. 141-165.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2010. 347 p.

MANKIW, Gregory N. **Introdução à economia**. São Paulo: Thomson Learning: São Paulo, 2007, p. 852.

MARQUES, Eduardo C. **Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo**. São Paulo: Annablume, 2003.

MARTINELLI, Marcello. **Mapas da geografia e cartografia temática**. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 23. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 1998. 702 p.

NETTO, Oscar. Professor de engenharia civil e ambiental da Universidade de Brasília. **Saneamento básico é o maior problema ambiental do Brasil**. Agência Brasil. Brasília, 20 de jun. de 2012. Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2012-06-20/saneamento-basico-e-maior-problema-ambiental-do-brasil-diz-especialista-da-unb>. Acesso em: 31 de nov. de 2013. (Entrevista concedida a Mariana Jungmann).

NOZAKI, Victor Toyoji de. **Análise do setor de saneamento básico no Brasil**. 2007. 109f. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada). Universidade de São Paulo. Ribeirão Preto. 2007.

OBSERVATÓRIO DO RECIFE (ODR). 100 Indicadores do Recife 2013. Disponível em: <http://www.observatoriodorecife.org.br/site/wp-content/uploads/indicadores-2013.pdf>. Acesso em: 28 de mai. de 2013.

OLIVEIRA, Gesner (Org.); SCAZUFCA, Pedro (Org.). **A economia do saneamento**. São Paulo: Singular, 2006. 223 p.

PALUDO, Augustinho. **Orçamento público, AFO e LRF**. São Paulo: Elsevier, 2013. 213 p.

PEDERIVA, João Henrique. A Falácia do Orçamento Autorizativo. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, 8 de mai. 2008. Espaço aberto, p. A2.

PERNAMBUCO. Constituição do Estado de Pernambuco, de 5 de outubro de 1989. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco**. Pernambuco, PE, 5 de out. de 1989. Disponível em:

<<http://www.alepe.pe.gov.br/downloads/legislativo/ConstituicaoEstadual.pdf>>. Acesso em: 12 de dez. 2013.

PERNAMBUCO. Lei Complementar nº 10, de 06 de janeiro de 1994. Dispõe sobre a Região Metropolitana do Recife - RMR, e dá outras providências. Disponível em: <http://legis.alepe.pe.gov.br/arquivoTexto.aspx?tiponorma=2&numero=10&complemento=0&ano=1994&tipo=&url=http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCMQFjAB&url=http://legis.alepe.pe.gov.br/?lc101994&ei=QYMdVcb7J6e1sQT-v4GgCw&usg=AFQjCNFyJ9pcC05EHaRIdPywG9yVquosrw&sig2=IyXAHEbwXhNNtU7qtjeNlA&bvm=bv.89744112,d.aWw>. Acesso em: 22 de fev. de 2013.

PERNAMBUCO. Lei nº 11.304, de 28 de dezembro de 1995. Institui o Distrito Estadual de Fernando de Noronha, aprova a sua Lei Orgânica, dispõe sobre medidas de natureza administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco**. Pernambuco, PE, 28 de dez. de 1995. Disponível em:

<<http://legis.alepe.pe.gov.br/arquivoTexto.aspx?tiponorma=1&numero=11304&complemento=0&ano=1995&tipo=&url=LO148442012>>. Acesso em: 02 de nov. 2013.

PEIXOTO, João Batista. **Saneamento básico: política, marco legal e instrumentos de gestão dos serviços**. UNESCO no Brasil: Fundação Vale, 2013. 12 p.

POPPER, Karl. **A lógica da pesquisa científica**. 22. ed. São Paulo: Cultrix, 2007. 567 p.

PIRES, João Batista Fortes de Souza. **Contabilidade pública: orçamento público, Lei de Responsabilidade Fiscal: teoria e prática para cursos de contabilidade, administração, economia e concursos públicos**. 8. ed. rev. atual. e amp. Brasília: Franco & fortes, 2005. 559 p.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulene Farias; ROSA, Maria Berenice. **Contabilidade pública: uma abordagem da administração financeira pública**. 6. ed. rev. e amp. São Paulo: Atlas, 1999. 339 p.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – **PNUD, 2010**. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Disponível em: http://www.pnud.org.br/IDH/Atlas2013.aspx?indiceAccordion=1&li=li_Atlas2013. Acesso em: 23 de abr. de 2014.

RECIFE. Lei Orgânica do Município do Recife, promulgada em 04 de abril de 1990. Disponível em: <<http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/organica/>>. Acesso em: 22 de jan. de 2013.

RECIFE. Lei municipal nº 16.176, de 1996. Ementa: Estabelece a Lei de Uso e Ocupação do Solo da Cidade do Recife. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/16176/>. Acesso em: 11 de nov. de 2013

RECIFE. Lei nº 16.176/96. Estabelece a Lei de Uso e Ocupação do Solo da Cidade do Recife. Disponível em: <http://www.recife.pe.gov.br/pr/leis/luos/>. Acesso em: 02 de dez. de 2012.

RECIFE. Lei municipal nº 16.293, de 22 de janeiro de 1997. Dispõe sobre as Regiões Político-Administrativas do Município do Recife e dá outras providências. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/16293/>. Acesso em: 11 de nov. de 2013.

RECIFE. Decreto nº 14.452, de 1998. Institui 12 RPA's e dá outras providências. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/decreto/14452/>. Acesso em: 11 de nov. de 2013.

RECIFE, Lei nº 16.662, de 2001. Dispõe sobre a adequação da estrutura da Administração Direta e Indireta do Município do Recife às novas diretrizes administrativas, consolida atribuições e dá outras

providências. Disponível em: <<http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/16662/>>. Acesso em: 03 de dez. 2013.

RECIFE. Lei 16.687, de agosto de 2001. Institui o Plano Plurianual – PPA (2002-2005). **Recife cidade saudável 2005**. Secretaria de Planejamento e Gestão. Disponível em: http://portaltransparencia.recife.pe.gov.br/uploads/pdf/ppa_2002-2005.pdf. Acesso em: 13 de dez. de 2012.

RECIFE, Lei nº 17104 de 13 de julho de 2005. Cria a Autarquia de Saneamento do Recife - Sanear o Conselho Municipal de Saneamento e Fundo Municipal de Saneamento. Disponível em: <<http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/17104/>>. Acesso em: 17 de jan. 2014.

RECIFE. Lei 17.111, de setembro de 2005. Institui Plano Plurianual – PPA (2006-2009). **Recife: mais trabalho, melhor qualidade de vida, 2005**. Secretaria de Planejamento e Gestão. Disponível em: <https://www.recife.pe.gov.br/pr/secfinancas/planoplurianual/plurianual2006/volume1/Apresentacao-vol-1.pdf>. Acesso em: 13 de dez. de 2012.

RECIFE. Lei 17.251, de setembro de 2006. Revisa o Plano Plurianual – PPA (2006-2009). **Recife: mais trabalho, melhor qualidade de vida, 2005**. Secretaria de Planejamento e Gestão. Disponível em: http://portaltransparencia.recife.pe.gov.br/uploads/pdf/ppa_2006-2009.pdf. Acesso em: 13 de dez. de 2012.

RECIFE. Lei 17.340, de setembro de 2007. Revisa o Plano Plurianual – PPA (2006-2009). **Recife: mais trabalho, melhor qualidade de vida, 2005**. Secretaria de Planejamento e Gestão. Disponível em: http://portaltransparencia.recife.pe.gov.br/uploads/pdf/ppa_2006-2009.pdf. Acesso em: 13 de dez. de 2012.

RECIFE. Lei 17.586, de dezembro de 2009. Institui Plano Plurianual – PPA (2010-2013). **Nossa cidade é a gente quem faz 2009**. Secretaria de Planejamento e Gestão. Disponível em: http://portaltransparencia.recife.pe.gov.br/uploads/pdf/ppa_2010-2013.pdf. Acesso em: 17 de fev. de 2014.

RECIFE. Prefeitura da Cidade do Recife. **Portal da Transparência** (2013). Disponível em: <http://transparencia.recife.pe.gov.br/codigos/web/geral/home.php>. Acesso em 03 de jan. de 2014.

REZENDE, Fernando. **Finanças públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012. 382 p.

REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, Léo. **O saneamento no Brasil: políticas e interfaces**. 2. ed. rev. e amp. Belo Horizonte: UFMG, 2008. 387 p.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 2010. 88 p.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direito constitucional ambiental: estudos sobre a constituição, os direitos fundamentais e a proteção do ambiente. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2011.

SECRETARIA EXECUTIVA DE DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PERNAMBUCO (SEDAS). Gerência de Planejamento, Projetos e Capacitações. Ensino a Distância. **Site**. Lei orçamentária e sua Execução, [s.d.]. Disponível em: <<http://portalsocial.sedsdh.pe.gov.br/sigas/ead/old/arquivos/tematica09/TEXT0%2002.pdf>>. Acesso em: 22 de mai. de 2014.

SELLTIZ, Claire *et al.* **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. São Paulo: Helder, 1967.

SILVA, Álvaro Ferreira da. Modos de Regulação da Cidade: a mão visível na expansão urbana. **Revista Penélope**. Lisboa, v. 4, n. 13, p. 121-146, abr/jun. 1994. Quadrienal.

SILVA, J. A. da. **Direito urbanístico brasileiro**. 4. ed. rev. e atu. São Paulo: Malheiros Editores LTDA. 2006. 476 p.

SILVA, Valmir Leôncio da. **A nova contabilidade aplicada ao setor público: uma abordagem prática**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2014. 440 p.

SILVA, Vanessa Cecília Benavides; MACHADO, Patrícia de Sá. **Iniciando no ArcGIS**. Belo Horizonte: Departamento de Ciências Biológicas, Ambientais e da Saúde – DCBAS, 2013. 62 p. Apostila

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÃO SOBRE SANEAMENTO – **SNIS**. Portal Eletrônico, Aplicativo série histórica 2000-2012. Disponível em: <http://www.snis.gov.br>. Acesso em: 02 de Fev. de 2013.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÃO SANITÁRIA – **SNIS**. Portal Eletrônico, Aplicativo série histórica 2000-2013. Água e Esgoto. Disponível em: < <http://www.cidades.gov.br/serieHistorica/>>. Acesso em: 15 de mai. de 2014.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÃO SANITÁRIA – **SNIS**. Portal Eletrônico, **Aplicativo série histórica**. Disponível em: < <http://www.cidades.gov.br/serieHistorica/>>. Acesso em: 15 de mai. de 2014.

VASCONCELOS, Ronald Fernando Albuquerque. **Enigma de Hidra: o setor de saneamento entre o estatal e o privado**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2011. 405 p.

VASCONCELOS, Ronald. **Classificação de esgotamento sanitário em adequado e inadequado**. Recife, 4 de jul. de 2014. (Entrevista Inédita).

VARELLA, Drauzio. **Site**. Transição demográfica. Disponível em: < <http://drauziovarella.com.br/drauzio/transicao-demografica/>>. Acesso em: 19 set. 2013.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos. (orgs). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999, p. 169 – 243.

GLOSSÁRIO

A

Abastecimento de água via rede geral de distribuição – quando o domicílio ou o terreno, ou a propriedade onde está localizado, está ligado a uma rede geral de distribuição de água.

Abastecimento de água via poço ou nascente na propriedade – quando o domicílio é servido por água proveniente de poço ou nascente localizado no terreno ou na propriedade onde está construído.

Abastecimento de água via água de chuva armazenada em cisterna – quando o domicílio é servido por água de chuva armazenada em cisterna, caixa de cimento etc.

Abastecimento de água via outra forma - quando a forma de abastecimento de água do domicílio é proveniente de poço ou nascente fora da propriedade, carro-pipa, água da chuva armazenada de outra forma, rio, açude, lago ou igarapé ou outra forma de abastecimento de água, diferente das descritas anteriormente.

Amortização da dívida – despesas orçamentárias com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária.

Atividade – é um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo.

B

Base territorial – é a denominação dada ao sistema integrado de mapas, cadastros e banco de dados, construído segundo a metodologia própria para dar organização e sustentação espacial às atividades de planejamento operacional, coleta e apuração de dados e divulgação de resultados do censo demográfico.

Bairros – são subdivisões intra-urbanas legalmente estabelecidas através de leis ordinárias das Câmaras Municipais e sancionadas pelo Prefeito.

Banheiro – cômodo que dispõe de chuveiro (ou banheira) e vaso sanitário (ou privada) e de uso exclusivo dos moradores, inclusive os localizados no terreno ou na propriedade.

C

Crédito orçamentário – é o valor autorizado para ser gasto num determinado projeto ou atividade, é quanto está previsto no orçamento, ou ainda, é a dotação orçamentária.

Créditos adicionais – são as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento. Os créditos adicionais classificam-se em: i) suplementares, os

destinados a reforço de dotação orçamentária; encaminhado ao Congresso Nacional pelo Presidente da República através de Projeto de Lei (PLN), ii) os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica; encaminhado ao Congresso Nacional pelo Presidente da República através de PLN e os iii) extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública; encaminhado ao Congresso Nacional pelo Presidente da República através de Medida Provisória (MP).

Crescimento vegetativo ou natural - é a diferença entre a taxa de natalidade e a taxa de mortalidade de uma determinada região ou país geralmente expressa em porcentagem.

D

Domicílio – local estruturalmente separado e independente que se destina a servir de habitação a uma ou mais pessoas, ou que esteja sendo utilizado como tal.

Domicílio coletivo – é uma instituição ou estabelecimento onde a relações entre as pessoas que nele se encontram, moradoras ou não, é restrita a normas de subordinação administrativa, como em hotéis, motéis, camping, pensões, penitenciárias, presídios, casas de detenção, quartéis, postos militares, asilos, orfanatos, conventos, hospitais e clínicas (com internação), alojamento de trabalhadores ou de estudantes etc.

Domicílio particular – domicílio onde o relacionamento entre seus ocupantes é ditado por laços de parentesco, de dependência doméstica ou por normas de convivência.

Domicílio particular permanente – domicílio construído para servir, exclusivamente, à habitação e com a finalidade de servir de moradia a uma ou mais pessoas.

E

Economia – moradias, apartamentos, unidades comerciais, salas de escritório, indústrias, órgãos públicos e similares, existentes numa determinada edificação, que são atendidos pelos serviços de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário.

Esgotamento sanitário via rede geral de esgoto ou pluvial – quando a canalização das águas servidas e dos dejetos, proveniente do banheiro ou sanitário, está ligada a um sistema de coleta que os conduzia a um desaguadouro geral da área, região ou município, mesmo que o sistema não disponha de estação de tratamento da matéria esgotada.

Esgotamento sanitário via fossa séptica – quando a canalização do banheiro ou sanitário está ligada a uma fossa séptica, ou seja, a matéria é esgotada para uma fossa próxima, onde passa por um processo de tratamento ou decantação, sendo, ou não, a parte líquida conduzida em seguida para um desaguadouro geral da área, região ou município.

Esgotamento sanitário via fossa rudimentar – quando o banheiro ou sanitário está ligado a uma fossa rústica (fossa negra, poço, buraco, etc.).

Esgotamento sanitário via vala – quando o banheiro ou sanitário está ligado diretamente a uma vala a céu aberto.

Esgotamento sanitário via rio, lago ou mar – quando o banheiro ou sanitário está ligado diretamente a um rio, lago ou mar.

Esgotamento sanitário via outro escoadouro – qualquer outra situação não descrita anteriormente.

I

Inversões financeiras – despesas orçamentárias com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e com a constituição ou aumento do capital de empresas, além de outras despesas classificáveis neste grupo.

Investimentos – despesas orçamentárias com *softwares* e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.

J

Juros e encargos da dívida – despesas orçamentárias com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária.

L

Ligação – ramal predial conectado à rede de distribuição de água ou à rede coletora de esgoto. Pode estar ativa ou inativa.

M

Morador – pessoa que possuiu domicílio como local habitual de residência e que, na data de referência, estava presente ou ausente por período não superior a 12 meses em relação àquela (data censo).

Municípios – constituem as unidades autônomas de menor hierarquia dentro da organização político-administrativa do Brasil. Sua criação, incorporação, fusão ou desmembramento dependem de leis estaduais, que devem observar o período determinado por lei complementar federal e a necessidade de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações envolvidas, após divulgação dos estudos de viabilidade municipal, apresentados e publicados na forma da lei. Os municípios são regidos por leis orgânicas, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na constituição do estado onde se situam, e podem criar, organizar e suprimir distritos. A localidade onde está sediada a Prefeitura Municipal tem a categoria de Cidade.

O

Operação especial – são despesas as despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

Outras despesas correntes – despesas orçamentárias com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica "Despesas Correntes" não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa.

P

Pessoal e encargos sociais – despesas orçamentárias com pessoal ativo, inativo e pensionistas, relativas a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência, conforme estabelece o *caput* do art. 18 da LRF.

Projeto – é um instrumento utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo.

População residente – população residente é constituída pelos moradores em domicílios na data de referência.

R

Regiões metropolitanas – a identificação de regiões metropolitanas, no Brasil, foi iniciada na década de 1960 e institucionalizada pelo Congresso Nacional nos anos de 1973 e 1974, tendo sido definidas nove Regiões Metropolitanas: Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre. A partir de 1988, a Constituição do Brasil facultou aos estados a instituição de regiões metropolitanas, “constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, com o objetivo de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (artigo 25, parágrafo 3º).

Reserva de contingência – dotação constante da lei orçamentária, sem destinação específica nem vinculação a qualquer órgão, cuja finalidade principal é servir de fonte de cancelamento para a abertura de créditos adicionais, ao longo do exercício.

S

Sanitário - considera-se como sanitário o local limitado por paredes de qualquer material, coberto ou não por um teto, que dispunha de vaso sanitário ou buraco para dejeções.

Setor censitário – é a unidade territorial de controle cadastral da coleta do censo demográfico, constituída por áreas contíguas, respeitando-se os limites da divisão político-administrativa, do quadro urbano e rural legal e de outras estruturas territoriais de interesse, além dos parâmetros de dimensão mais adequados à operação de coleta e cujo conjunto esgota a totalidade do Território Nacional, o que permite assegurar a plena cobertura do País.

ANEXOS

ANEXO A – Lista das Funções e Subfunções

FUNÇÕES	SUBFUNÇÕES
01 - Legislativa	031 - Ação Legislativa 032 - Controle Externo
02 - Judiciária	061 - Ação Judiciária 062 - Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário
03 - Essencial à Justiça	091 - Defesa da Ordem Jurídica 092 - Representação Judicial e Extrajudicial
04 - Administração	121 - Planejamento e Orçamento 122 - Administração Geral 123 - Administração Financeira 124 - Controle Interno 125 - Normatização e Fiscalização 126 - Tecnologia da Informação 127 - Ordenamento Territorial 128 - Formação de Recursos Humanos 129 - Administração de Receitas 130 - Administração de Concessões 131 - Comunicação Social
05 - Defesa Nacional	151 - Defesa Área 152 - Defesa Naval 153 - Defesa Terrestre
06 - Segurança Pública	181 - Policiamento 182 - Defesa Civil 183 - Informação e Inteligência
07 - Relações Exteriores	211 - Relações Diplomáticas 212 - Cooperação Internacional
08 - Assistência Social	241 - Assistência ao Idoso 242 - Assistência ao Portador de Deficiência 243 - Assistência à Criança e ao Adolescente 244 - Assistência Comunitária
09 - Previdência Social	271 - Previdência Básica 272 - Previdência do Regime Estatutário 273 - Previdência Complementar 274 - Previdência Especial
10 - Saúde	301 - Atenção Básica 302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial 303 - Suporte Profilático e Terapêutico 304 - Vigilância Sanitária 305 - Vigilância Epidemiológica 306 - Alimentação e Nutrição
11 - Trabalho	331 - Proteção e Benefícios ao Trabalhador 332 - Relações de Trabalho 333 - Empregabilidade 334 - Fomento ao Trabalho
12 - Educação	361 - Ensino Fundamental 362 - Ensino Médio 363 - Ensino Profissional 364 - Ensino Superior 365 - Educação Infantil 366 - Educação de Jovens e Adultos 367 - Educação Especial
13 - Cultura	391 - Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico 392 - Difusão Cultural
14 - Direitos da Cidadania	421 - Custódia e Reintegração Social 422 - Direitos Individuais, Coletivos e Difusos 423 - Assistência aos Povos Indígenas

FUNÇÕES	SUBFUNÇÕES
15 - Urbanismo	451 - Infra-Estrutura Urbana 452 - Serviços Urbanos 453 - Transportes Coletivos Urbanos
16 - Habitação	481 - Habitação Rural 482 - Habitação Urbana
17 - Saneamento	511 - Saneamento Básico Rural 512 - Saneamento Básico Urbano
18 - Gestão Ambiental	541 - Preservação e Conservação Ambiental 542 - Controle Ambiental 543 - Recuperação de Áreas Degradadas 544 - Recursos Hídricos 545 - Meteorologia
19 - Ciência e Tecnologia	571 - Desenvolvimento Científico 572 - Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia 573 - Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico
20 - Agricultura	601 - Promoção da Produção Vegetal 602 - Promoção da Produção Animal 603 - Defesa Sanitária Vegetal 604 - Defesa Sanitária Animal 605 - Abastecimento 606 - Extensão Rural 607 - Irrigação
21 - Organização Agrária	631 - Reforma Agrária 632 - Colonização
22 - Indústria	661 - Promoção Industrial 662 - Produção Industrial 663 - Mineração 664 - Propriedade Industrial 665 - Normalização e Qualidade
23 - Comércio e Serviços	691 - Promoção Comercial 692 - Comercialização 693 - Comércio Exterior 694 - Serviços Financeiros 695 - Turismo
24 - Comunicações	721 - Comunicações Postais 722 - Telecomunicações
25 - Energia	751 - Conservação de Energia 752 - Energia Elétrica 753 - Petróleo 754 - Alcool
26 - Transporte	781 - Transporte Aéreo 782 - Transporte Rodoviário 783 - Transporte Ferroviário 784 - Transporte Hidroviário 785 - Transportes Especiais
27 - Desporto e Lazer	811 - Desporto de Rendimento 812 - Desporto Comunitário 813 - Lazer
28 - Encargos Especiais	841 - Refinanciamento da Dívida Interna 842 - Refinanciamento da Dívida Externa 843 - Serviço da Dívida Interna 844 - Serviço da Dívida Externa 845 - Transferências 846 - Outros Encargos Especiais

ANEXO B – Programas – PPA 2006-2009

Poder		Programas 2006-2009	
Poder Executivo	Programas Finalísticos	Programas Específicos Voltados para a Melhoria da Vida das Pessoas	Proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente
			Promoção da igualdade entre homens e mulheres nas políticas do município
			Implantação do sistema único de assistência social na cidade do Recife
			Gestão e inclusão social
			Organização eficaz do ensino e da aprendizagem
			Suporte e apoio efetivos para uma educação de qualidade
			Valorização da cultura
			Fortalecimento do turismo
			Apoio social a estudantes da rede municipal de ensino
			Segurança alimentar e nutricional
			Consolidação e aperfeiçoamento do modelo de atenção à saúde
			Consolidação e aperfeiçoamento do modelo de vigilância à saúde
			Gestão democrática e popular
			Ações habitacionais
			Comunidade saudável*
			Dinamização econômica e do acesso ao mercado de trabalho
			Promoção dos direitos humanos, cidadania e segurança cidadã
			Assistência social a pessoas em situação de vulnerabilidade
			Cidade amiga da criança
			Círculos populares de esporte e lazer
		Programas Específicos Voltados para Melhoria da Vidas da Cidade	Gestão participativa
			Valorização do centro metropolitano
			Fortalecimento da gestão ambiental
			Gestão de risco de morros e alagados - guarda-chuva
			Mobilidade e acessibilidade para todos
			Valorização das identidades locais
			Iluminação pública
			Limpeza urbana
			Manutenção, conservação, expansão e construção de necrópoles
			Revitalização do bairro do Recife
			Requalificação e reapropriação dos espaços públicos
			Habitação e desenvolvimento urbano
			Requalificação de áreas de baixa renda
			Manutenção e conservação das instalações e equipamentos públicos
			Promoção de avanços científicos para o desenvolvimento econômico do Recife
	Programas de Gestão	Programas de Melhoria da Gestão Municipal	Gestão das políticas municipais de saúde
			Gestão das políticas municipais de educação
			Gestão pública de qualidade
			Melhoria da qualidade dos serviços de tecnologia da informação - TIC
			Gestão das políticas municipais
			Gestão administrativa dos órgãos, entidades e fundos municipais
			Gestão administrativa dos sistema municipal de saúde
			Gestão administrativa do setor educacional
			Fomento ao uso do software livre
			Gestão de previdência social - RPPS
			Gestão descentralizada de ações da prefeitura
		Programa de Gestão dos Encargos	Gestão dos encargos gerais do município
			Gestão dos encargos gerais do setor de saúde
			Gestão dos encargos gerais do setor de educação
			Ação legislativa
Poder Legislativo	Programas da Câmara Municipal do Recife		Gestão administrativa da câmara municipal do Recife
			Gestão dos encargos da câmara municipal do Recife

*Programas com possibilidade de investimento em saneamento básico.

ANEXO C – Programas – PPA 2010-2013

Poder	Programas 2006-2009		
PODER EXECUTIVO	PROGRAMAS FINALÍSTICOS	Específicos Voltados para a Melhoria da Vida das Pessoas	Proteção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente
			Promoção da Igualdade entre Homens e Mulheres nas Políticas do Município
			Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social na Cidade do Recife
			Organização Eficaz do Ensino e da Aprendizagem
			Suporte e Apoio Efetivos para uma Educação de Qualidade
			Valorização da Cultura
			Aceleração da Competitividade Turística do Recife
			Apoio Social a Estudantes da Rede Municipal de Ensino
			Consolidação e Aperfeiçoamento da Atenção Básica
			Consolidação e Aperfeiçoamento do Modelo de Vigilância à Saúde
			Ações Habitacionais
			Comunidade Saudável*
			Promoção dos Direitos Humanos, Cidadania e Segurança Cidadã
			Fortalecimento do Atendimento Sócio assistencial
			Cidade Amiga da Criança
			Consolidação e Aperfeiçoamento da Política de Esporte e Lazer do Recife
			Gestão Democrática e Popular
			Democratização da Comunicação
			Recife Inclusivo
			Envelhecimento Ativo
			Consolidação e Aperfeiçoamento da Atenção a Media e Alta Complexidade
			Desenvolvimento da Assistência Farmacêutica
			Específicos Voltados para a Melhoria da Vida da Cidade
		Gestão Integrada de Políticas Ambientais	
		Gestão De Risco De Morros E Alagados - Guarda-Chuva	
		Mobilidade e Acessibilidade para Todos	
		Valorização das Identidades Locais	
		Iluminação Pública	
		Limpeza Pública	
		Manutenção, Conservação, Expansão e Construção de Necrópoles	
		Revitalização do Bairro do Recife	
		Requalificação e Reapropriação dos Espaços Públicos	
		Desenvolvimento Urbano e Política Habitacional	
	Requalificação de Áreas de Baixa Renda		
	Manutenção e Conservação das Instalações e Equipamentos Públicos		
	Apoio à Inovação e Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico		
	Promoção Social e Profissional para Geração de Trabalho e Renda		
	Fortalecimento de Atividades Econômicas		
	Recife - Cidade Sede da Copa 2014		
	PROGRAMAS DE GESTÃO	Programas de Melhoria da Gestão Municipal	Gestão das Políticas Municipais de Saúde
			Gestão das Políticas Municipais de Educação
			Gestão Pública de Qualidade
			Melhoria da Qualidade dos Serviços de Tecnologia da Informação
Gestão das Políticas Municipais			
Gestão Administrativa dos Órgãos, Entidades e Fundos Municipais			
Gestão Administrativa do Sistema Municipal de Saúde			
Gestão Administrativa do Setor Educacional			
Gestão de Previdência Social - Rpps			
Gestão Descentralizada de Ações da Prefeitura			
Manutenção e Conservação do Edifício Sede da Prefeitura			
Aprimoramento da Gestão do SUS			
Programas de Gestão dos Encargos			Gestão dos Encargos Gerais do Município
		Gestão dos Encargos Gerais do Setor de Saúde	
		Gestão dos Encargos Gerais do Setor Educacional	
		Atendimento de Saúde aos Servidores Beneficiários do Saúde Recife	
		Reserva de Contingência	
PODER LEGISLATIVO		Programas do Poder Legislativo	
	Gestão Administrativa da Câmara Municipal do Recife		
	Gestão dos Encargos da Câmara Municipal do Recife		

*Programas com possibilidade de investimento em saneamento básico.

