



## **SANEAMENTO AMBIENTAL NO MARANHÃO: uma análise do financiamento e do gasto público no período de 2009 a 2018**

Jose Rui Moreira Reis<sup>1</sup>

### **Resumo**

Considerando a política de saneamento como um aspecto central da questão ambiental na contemporaneidade, o artigo aborda conceitos e princípios presentes na Lei Federal nº 11.445/07 e analisa o financiamento e o gasto público nas políticas de saneamento básico executados pelo Estado do Maranhão no período de 2009 a 2018, destacando o montante, relevância, gestão, destino e as fontes de financiamento dessas políticas. No plano metodológico fundamenta-se na análise crítica do financiamento e dos gastos orçamentários. Os resultados demonstram uma redução da relevância dos gastos em saneamento na última década, a Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão como principal instituição pública com atuação na área, os gastos com administração como principal destino dos recursos, a priorização de gastos com abastecimento de água, e as tarifas como principal fonte de recursos.

**Palavras-chave:** Saneamento ambiental. Maranhão. Financiamento; Gasto público.

### **ENVIRONMENTAL SANITATION IN MARANHÃO: an analysis of financing and public spending from 2009 to 2018**

### **Abstract**

Considering sanitation policy as a central aspect of contemporary environmental issues, the article addresses to concepts and principles present in Federal Law 11.445/07 and analyzes the financing and public spending on basic sanitation policies implemented by the State of Maranhão from 2009 to 2018, highlighting the amount, relevance, management, destination and funding sources of these policies. At the methodological level it is based on the critical analysis of financing and budget spending. The results show a reduction in the relevance of sanitation spending in the last decade, the Maranhão Environmental Sanitation Company as the main public institution operating in the area, the administration expenses as the main destination of resources, the prioritization of water supply expenses, and tariffs as the main source of resources.

**Keywords:** Environmental Sanitation. Maranhão. Financing. Public Spending.

**Artigo recebido em: 18/10/2019 Aprovado em: 28/04/2020**  
**DOI: <http://dx.doi.org/10.18764/2178-2865.v24n1p247-264>.**

---

<sup>1</sup> Administrador. Mestre em Desenvolvimento Socioespacial e Regional pela Universidade Estadual do Maranhão e Doutorando em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão. Analista Administrativo na área de Planejamento, Orçamento e Finanças Públicas da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). Endereço: Cidade Universitária Dom Delgado – Av. dos Portugueses, 1966, Bacanga, São Luís – MA. CEP 65080- 805. E-mail: [j.rui@bol.com.br](mailto:j.rui@bol.com.br)

## 1 INTRODUÇÃO

Conforme disposto na Constituição Federal de 1988, as ações de melhoria das condições habitacionais e de saneamento, e de proteção ao meio ambiente e combate à poluição em qualquer de suas formas, são de competência comum de todos os entes federados, ou seja, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 1988). Entretanto, o país apresenta uma situação preocupante no que diz respeito às condições de saneamento ambiental.

De acordo com dados oficiais divulgados no Painel de Saneamento Brasil, referentes ao ano de 2017, organizado pelo Instituto Trata Brasil, mais de trinta e três milhões de pessoas não têm acesso à água potável, e mais de noventa e cinco milhões não possuem nenhum sistema de coleta de esgotos em suas residências, o que por consequência tem impacto direto nas condições ambientais e na qualidade de vida das pessoas. No Estado do Maranhão a situação é ainda pior, mais de 5,2 milhões de pessoas não têm coleta de esgotos, o que corresponde a mais 88% da população do Estado, e mais de 2,7 milhões de pessoas não têm acesso à água tratada, o que corresponde a mais 47% da população maranhense (INSTITUTO TRATA BRASIL, 2019).

Diante desses dados alarmantes e da responsabilidade solidária dos entes federados, conforme disciplinado pela Carta Magna, este artigo tem como objetivo analisar o financiamento e os gastos em saneamento ambiental efetuados pelo Governo do Estado do Maranhão no período de 2009 a 2018, buscando identificar as principais fontes de financiamento e o montante de recursos efetivamente aplicados nos últimos dez anos.

Considerando que a atividade governamental constitui uma luta constante por obter recursos e distribuí-los entre diferentes atividades estatais, a análise do financiamento e do gasto público pode revelar as características essenciais das políticas de saneamento ambiental no Maranhão, apontando fatores que podem facilitar ou restringir a formulação, a implementação e os resultados. Neste sentido, em consonância com a metodologia de análise proposta por Evilásio Salvador e Sandra Oliveira Teixeira (2014), este artigo busca responder as seguintes questões: qual é o montante, a relevância, o destino, e as fontes de financiamento do gasto público na área de saneamento, efetuados pelo Governo do Estado do Maranhão?

Assim, este trabalho está organizado em cinco seções: esta introdução, a segunda é uma breve revisão de literatura sobre o saneamento ambiental no Brasil a partir da legislação vigente, a terceira seção trata dos pressupostos teórico-metodológicos que fundamentaram o artigo, a quarta seção é constituída pela apresentação e análise dos resultados da pesquisa, e a última seção apresenta as conclusões do estudo.

## 2 SANEAMENTO E A QUESTÃO AMBIENTAL

O saneamento ambiental pode ser definido como o conjunto de ações que visam preservar ou modificar as condições do meio ambiente com a finalidade de prevenir doenças e promover a saúde, melhorar a qualidade de vida da população e a produtividade do indivíduo (INSTITUTO TRATA BRASIL, 2012). Constituído-se, assim, em uma questão central da agenda ambiental.

De acordo com a Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, este é constituído pelo conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de: abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas (BRASIL, 2007).

Ainda de acordo com essa lei, o abastecimento de água potável é 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. Já o esgotamento sanitário é 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. A limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos são formados pelo 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. Por fim, a drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas são formados pelo 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). A partir do disposto na legislação, nota-se a abrangência das atividades inerentes ao saneamento básico e seus reflexos na questão ambiental.

Além disso, a lei estabelece como princípios fundamentais a serem observados na prestação dos serviços públicos de saneamento básico, os seguintes: universalização do acesso; 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; 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; disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes,

adequados à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado; adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais; 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; eficiência e sustentabilidade econômica; utilização de tecnologias apropriadas, considerando a capacidade de pagamento dos usuários e a adoção de soluções graduais e progressivas; transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados; controle social; segurança, qualidade e regularidade; integração das infraestruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos; e adoção de medidas de fomento à moderação do consumo de água (BRASIL, 2007). Estes princípios deixam clara a orientação que deve ser seguida pelos entes estatais na condução das políticas de saneamento, e, mais que isso, ressaltam a importância das ações de saneamento ambiental para proteção do meio ambiente, promoção da saúde e melhoria da qualidade de vida da população.

Contudo, os dados publicados no Painel de Saneamento Brasil, referentes ao ano de 2017, apontam mais de duzentas e cinquenta e oito mil internações e mais de dois mil e trezentos óbitos em todo o país por doenças decorrentes das péssimas condições de saneamento. Somente na Região Nordeste o número foi de mais de cento e vinte e quatro mil internações, o que corresponde a quase metade do total de internações por esse motivo no país, e o número de óbitos foi de mais de novecentas pessoas na região. No Maranhão foram registrados setenta e três óbitos e mais de quarenta e cinco mil internações por doença de veiculação hídrica em todo o Estado; este número corresponde a mais de um terço do total de internações em toda região (INSTITUTO TRATA BRASIL, 2019). Esses dados reforçam a inter-relação entre as políticas de saneamento, a questão ambiental e seus impactos na saúde pública.

Diante desse cenário, e da relação direta entre as políticas de saneamento e o meio ambiente, o presente artigo busca avaliar a capacidade do Estado do Maranhão em enfrentar o problema do saneamento ambiental a partir de uma análise do financiamento e dos investimentos realizados no conjunto de serviços e infraestruturas que compõem as políticas de saneamento básico.

### **3 PRESSUPOSTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS**

Fagnani (2009, p. 123) aponta que “Na maior parte das vezes, a retórica oficial procura ocultar os verdadeiros desígnios das ações governamentais. O gasto e o financiamento das políticas sociais podem desmascarar esta retórica”. Neste mesmo sentido, José Paulo Netto (2009) assinala que

o conhecimento das Políticas Sociais implica, antes de tudo, no conhecimento das suas fontes e formas de financiamento.

Em âmbito internacional essa noção é reforçada por Ernesto Cohen e Rolando Franco (2013, p.38):

A atividade governamental constitui, em certo aspecto, uma luta constante por obter recursos e distribuí-los entre diferentes atividades estatais. Dado que eles são sempre escassos, é necessário deixar de satisfazer alguma necessidade ou demanda para destiná-los a outra. Assim, quando se analisa o gasto público, podem ser descobertas as características essenciais das políticas públicas, sendo possível identificar os verdadeiros beneficiários através da alocação desse gasto.

Também merece destaque a insigne contribuição da socióloga e cientista política norte-americana da Universidade Harvard, Theda Skocpol (1985), que deixa claro a preponderância do aspecto financeiro na implementação de políticas públicas sobre todos os demais aspectos:

A state's means of raising and deploying financial resources tell us more than could any other single factor about its existing (and immediately potential) capacities to create or strengthen state organizations, to employ personnel, to coopt political support, to subsidize economic enterprises, and to fund social programs. (SKOCPOL, 1985, p.17).

Assim, é assente na literatura nacional e internacional a importância do estudo dos aspectos financeiros para compreensão de determinada política pública.

Nesse sentido, o entendimento do montante de recursos destinados para as políticas públicas passa primeiramente pela compreensão da classificação funcional da despesa, que é realizada por funções e subfunções no orçamento público, visando identificar a área em que ação governamental será realizada. Neste aspecto, este trabalho observou o disposto na Portaria nº 42/1999, do Ministério do Orçamento e Gestão, que discrimina a classificação da despesa por função. Deste modo, este artigo se ateu aos gastos classificados na função saneamento, e nas subfunções saneamento básico rural e saneamento básico urbano, mesmo que classificados em outras funções, visto que essas são subfunções inerentes à política de saneamento.

Assim, elaborou-se uma série histórica visando identificar a evolução dos gastos com as ações de saneamento básico ao longo dos últimos dez anos, compreendido entre janeiro de 2009 e dezembro de 2018, bem como a variação do comportamento deste gasto no período analisado, de modo a identificar características gerais do gasto em diferentes contextos históricos. Neste quesito específico, efetuou-se o deflacionamento dos valores pelo Índice Geral de Preços (IGP-DI), de forma a evidenciar os valores reais, eliminando os efeitos da variação de preços e da desvalorização da moeda no período.

A magnitude ou relevância do gasto social corresponde à dimensão do gasto social no âmbito da totalidade da intervenção do Estado, permitindo apreender a relevância do gasto social na agenda estatal e verificar se os recursos são compatíveis ou não com as necessidades sociais. No que

tange a este aspecto, optou-se por comparar os valores gastos nas ações de saneamento com o total executado pelo Estado do Maranhão.

O terceiro aspecto a ser analisado é o destino do gasto público, o qual informa prioridades de aplicação do recurso público numa política pública específica. Neste estudo buscou-se identificar a divisão de recursos da política de saneamento entre as subfunções e as diferentes ações de governo. Além disso, buscou-se identificar quais órgãos são responsáveis pela condução dessa política.

Por fim, foi analisado o financiamento das políticas de saneamento, visando identificar as características e a origem dos recursos públicos aplicados. Neste quesito realizou-se a discriminação dos gastos por fonte de recursos.

Considerando ainda que o orçamento público brasileiro tem caráter autorizativo, os dados constantes deste artigo correspondem aos valores efetivamente executados/ liquidados e foram extraídos diretamente dos sistemas de execução financeira e orçamentária do Estado do Maranhão e coletados junto à Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento (SEPLAN), via Lei de Acesso a Informação.

#### 4 ANÁLISE DO FINANCIAMENTO E DO GASTO PÚBLICO EM SANEAMENTO

Em conformidade com os aspectos supracitados, e visando uma melhor organização e sistematização da análise dos dados, optou-se por dividir esta seção em quatro subseções: Montante e relevância; Gestão; Destino e; Financiamento.

##### 4.1 Montante e Relevância

Os dados demonstram que no período de 2009 a 2018, enquanto o total dos gastos realizados pelo Estado do Maranhão cresceu de 7,6 bilhões para 18,9 bilhões de reais, os valores gastos com saneamento foram de 246,7 milhões em 2009 para 480,6 milhões em 2018. Quando se corrige esses valores pelo IGP-DI nota-se uma diferença menor entre os montantes gastos, entre os anos de 2009 e 2018. O que num primeiro momento poderia representar um aumento de quase 100% no volume de recursos investidos, na verdade representa um acréscimo de apenas 11%.

**Tabela 1** - Montante e relevância dos gastos com saneamento no período de 2009 a 2018

| CLASSIFICAÇÃO<br>FUNÇÃO/<br>SUBFUNÇÃO | ANOS        |             |             |             |             |
|---------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                                       | 2009        | 2010        | 2011        | 2012        | 2013        |
| Saneamento                            | 246.713.060 | 131.817.990 | 192.022.301 | 288.831.846 | 360.140.611 |
| Saúde                                 | 0           | 88.819.635  | 69.667.136  | 4.204.975   | 577.500     |
| Saneamento Rural                      | 0           | 81.799.068  | 68.039.994  | 2.755.000   | 577.500     |

**SANEAMENTO AMBIENTAL NO MARANHÃO:** uma análise do financiamento e do gasto público no período de 2009 a 2018

|                                       |                       |                       |                       |                       |                       |
|---------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Saneamento Urbano                     | 0                     | 7.020.567             | 1.627.143             | 1.449.975             | 0                     |
| <b>Total</b>                          | <b>246.713.060</b>    | <b>220.637.624</b>    | <b>261.689.437</b>    | <b>293.036.821</b>    | <b>360.718.111</b>    |
| <b>Orçamento Geral</b>                | <b>7.607.504.190</b>  | <b>8.445.930.409</b>  | <b>9.129.257.116</b>  | <b>10.787.275.812</b> | <b>13.455.052.684</b> |
| <b>Participação no Orçamento em %</b> | <b>3,24%</b>          | <b>2,61%</b>          | <b>2,87%</b>          | <b>2,72%</b>          | <b>2,68%</b>          |
| <b>Total Corrigido pelo IGP-DI</b>    | <b>431.373.517</b>    | <b>348.295.862</b>    | <b>391.265.145</b>    | <b>408.587.775</b>    | <b>476.753.408</b>    |
| <b>CLASSIFICAÇÃO</b>                  | <b>ANOS</b>           |                       |                       |                       |                       |
| <b>FUNÇÃO/<br/>SUBFUNÇÃO</b>          | <b>2014</b>           | <b>2015</b>           | <b>2016</b>           | <b>2017</b>           | <b>2018</b>           |
| <b>Saneamento</b>                     | 368.013.569           | 322.411.779           | 368.174.478           | 432.187.728           | 474.579.318           |
| <b>Agricultura</b>                    | 0                     | 0                     | 0                     | 1.381.196             | 0                     |
| Saneamento Rural                      | 0                     | 0                     | 0                     | 1.381.196             | 0                     |
| <b>Assistência Social</b>             | 0                     | 0                     | 4.795.716             | 8.160.624             | 5.851.691             |
| Saneamento Rural                      | 0                     | 0                     | 4.795.716             | 8.160.624             | 5.851.691             |
| <b>Saúde</b>                          | 1.652.651             | 0                     | 498.068               | 162.256               | 154.206               |
| Saneamento Rural                      | 1.652.651             | 0                     | 498.068               | 162.256               | 154.206               |
| Saneamento Urbano                     | 0                     | 0                     | 0                     | 0                     | 0                     |
| <b>Total</b>                          | <b>369.666.220</b>    | <b>322.411.779</b>    | <b>373.468.262</b>    | <b>441.891.804</b>    | <b>480.585.216</b>    |
| <b>Orçamento Geral</b>                | <b>13.359.531.797</b> | <b>13.580.442.895</b> | <b>15.239.256.219</b> | <b>16.960.031.919</b> | <b>18.900.772.547</b> |
| <b>Participação no Orçamento em %</b> | <b>2,77%</b>          | <b>2,37%</b>          | <b>2,45%</b>          | <b>2,61%</b>          | <b>2,54%</b>          |
| <b>Total Corrigido pelo IGP-DI</b>    | <b>469.334.887</b>    | <b>370.066.529</b>    | <b>401.605.846</b>    | <b>476.777.483</b>    | <b>480.585.216</b>    |

Fonte: Elaboração do autor, com base em dados fornecidos pela Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão (SEPLAN).

Considerando os valores corrigidos, os dados apontam que durante esse período os gastos atingiram um patamar mínimo de 348,2 milhões em 2010, e o maior valor foi no último ano da série histórica quando atingiu a marca de 480,6 milhões. No conjunto, os piores anos foram os de 2010, 2011 e 2015, quando os valores ficaram abaixo dos 400 milhões. Já os melhores anos foram os de 2013, 2014, 2017 e 2018, quando o montante gasto ultrapassou a barreira dos 460 milhões de reais.

Quando se analisa a relevância destes gastos, ou seja, sua representatividade no conjunto da ação estatal nota-se uma redução significativa, visto que em 2009 os gastos com saneamento representavam 3,24% do total, enquanto no ano de 2018 os gastos representaram apenas 2,54%. Destaca-se, ainda, que o ano de 2009 foi a única vez, em toda a série histórica, que os gastos com saneamento ultrapassaram a barreira dos 3%, apresentando o maior volume de gastos relativos ao orçamento geral do estado, enquanto o ano de 2015 foi o que apresentou menor valor, de 2,37%. No geral, os gastos com saneamento giraram em torno de 2,6% dos gastos realizados pelo Estado.

Assim, apesar do leve acréscimo de 11% no montante dos gastos, no período de 2009 a 2018, quando se analisa a relevância destes gastos perante o orçamento geral do Estado nota-se uma redução significativa. Deste modo, pode-se afirmar que durante a última década não houve uma forte

intervenção do Estado na questão do saneamento ambiental no Maranhão, mesmo diante dos péssimos indicadores que o Estado apresenta.

## 4.2 Gestão

No que tange à gestão, os dados demonstram que durante o período analisado o principal órgão gestor dos gastos com saneamento é a Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão – CAEMA, com mais de 97% dos gastos. A CAEMA é uma sociedade de economia mista, ou seja, uma sociedade anônima que visa à exploração de atividade econômica, criada pelo Poder Executivo Estadual com a finalidade de coordenar o planejamento e executar, operar e explorar serviços públicos de esgotos e abastecimento de água potável, bem como realizar obras de saneamento básico, no território do Estado, mediante convênios com os municípios (MARANHÃO, 1966). Conforme informações disponíveis no site da instituição, a CAEMA atende com água tratada cento e cinquenta e seis sistemas de abastecimento de água dos duzentos e dezessete municípios maranhenses, e as duas maiores cidades do Maranhão (São Luís e Imperatriz) no que se refere ao esgotamento sanitário (CAEMA, 2019).

Em segundo plano, o Fundo Estadual de Saúde operado pela Secretaria de Estado da Saúde teve uma participação de apenas 1,43% dos gastos no período. Contudo, destaca-se que esta Secretaria chegou a gerir mais de 23,7 milhões de reais no ano de 2009, o que representou quase 10% dos recursos em saneamento, entretanto este valor foi reduzido paulatina e drasticamente a partir de 2010. Os dados evidenciam ainda uma diversificação dos órgãos que atuam na área de saneamento a partir do ano de 2016, com destaque para Gerência de Inclusão Socioprodutiva e Secretaria de Agricultura Familiar, contudo, com valores bem inferiores aos realizados pela CAEMA.

**Tabela 2** - Gastos por órgão gestor no período de 2009 a 2018

| Órgãos  | 2009               | 2010               | 2011               | 2012               | 2013               | 2014               |
|---|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão | 221.370.646        | 211.017.714        | 253.969.655        | 288.831.846        | 360.140.611        | 368.013.569        |
| Fes/Unidade Central                           | 23.778.202         | 9.619.910          | 7.719.782          | 4.204.975          | 577.500            | 1.652.651          |
| Sec. de Planejamento e Orçamento              | 1.564.212          | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  |
| <b>Total</b>                                  | <b>246.713.060</b> | <b>220.637.624</b> | <b>261.689.437</b> | <b>293.036.821</b> | <b>360.718.111</b> | <b>369.666.220</b> |
| Órgãos  | 2015               | 2016               | 2017               | 2018               | Acumulado          | %                  |
| Companhia de Saneamento                       | 322.411.779        | 367.514.660        | 431.142.062        | 460.936.925        | 3.285.349.467      | <b>97,46%</b>      |



**SANEAMENTO AMBIENTAL NO MARANHÃO:** uma análise do financiamento e do gasto público no período de 2009 a 2018

|  |                    |                    |                    |                    |                      |              |
|--|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|----------------------|--------------|
| Ambiental do Maranhão                  |                    |                    |                    |                    |                      |              |
| Fes/Unidade Central                    | 0                  | 498.068            | 162.256            | 154.206            | 48.367.550           | <b>1,43%</b> |
| Gerência de Inclusão Socioprodutiva    | 0                  | 4.795.716          | 8.160.624          | 10.108.629         | 23.064.969           | <b>0,68%</b> |
| Secretaria de Agricultura Familiar     | 0                  | 0                  | 1.381.196          | 7.248.018          | 8.629.215            | <b>0,26%</b> |
| Secretaria de Cidades Desenvol. Urbano | 0                  | 659.818            | 1.045.666          | 2.117.464          | 3.822.948            | <b>0,11%</b> |
| Sec. de Planejamento Orçamento         | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 1.564.212            | <b>0,05%</b> |
| Fundo Penitenciário Estadual           | 0                  | 0                  | 0                  | 19.974             | 19.974               | <b>0,00%</b> |
| <b>TOTAL</b>                           | <b>322.411.779</b> | <b>373.468.262</b> | <b>441.891.804</b> | <b>480.585.216</b> | <b>3.370.818.334</b> | <b>100%</b>  |

Fonte: Elaboração do autor, com base em dados fornecidos pela Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão (SEPLAN).

### 4.3 Destino

Ao analisar as subfunções onde são realizados os gastos, nota-se a preponderância de gastos de natureza administrativa com 49% do total, e dos gastos com Saneamento Urbano que tiveram uma participação de 41,7% no período. Os gastos com Saneamento Rural atingiram a marca de apenas 8% no período.

Contudo, destacam-se alterações importantes na série histórica. Nos anos de 2009 e 2010 os valores gastos com Saneamento Rural foram bem superiores aos gastos realizados com Saneamento Urbano, chegando à marca de 38% em 2009 e 37% em 2010, enquanto os gastos com Saneamento Urbano foram de apenas 18,9% em 2009 e 11,2% em 2010. No ano de 2011 há um equilíbrio entre as duas subfunções, com cerca de 26% cada uma.

A partir de 2012 há uma forte redução dos gastos com Saneamento Rural, quando estes começam a ficar abaixo de 1% dos gastos entre 2012 e 2014, chegando até zero em 2015. O que demonstra uma completa inversão de prioridades na política de saneamento ambiental do Estado do Maranhão. A partir de 2016 há uma leve recuperação nos gastos, que passam a representar entre 1,25% e 2,20% do total gasto em saneamento, contudo, este número é muito inferior aos 38% e 37% alcançados nos anos de 2009 e 2010.

Entre 2012 e 2018 os gastos com Saneamento Urbano oscilaram entre 43,2% e 48,3%, com exceção do ano de 2013, quando os gastos ultrapassaram a marca dos 58%. Destaca-se ainda

que, em metade dos anos analisados (2010, 2014, 2015, 2016 e 2017) o valor gasto com Administração Geral foi maior que o gasto com as ações de saneamento básico propriamente ditas. Chegando a um patamar máximo de 54,8% em 2015, enquanto o patamar mínimo ocorreu em 2009 com cerca de 40% do total gasto, como pode ser observado na Tabela 3.

Considerando que o Plano Plurianual (PPA) é o instrumento que estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, para um período de quatro anos (BRASIL, 1988). Considerando ainda que durante o período analisado houve três Planos Plurianuais diferentes: PPA 2008-2011, PPA 2012-2015 e PPA 2016-2019, optou-se por identificar as principais ações finalísticas no âmbito das subfunções ligadas diretamente à política de saneamento, durante a década, separados de acordo com cada PPA. Assim, foram elaboradas três tabelas, uma referente ao período de 2009 a 2011, outra do período de 2012 a 2015, e, por fim, uma do período de 2016 a 2018, visando demonstrar as ações mais relevantes do PPA de cada período.

**Tabela 3 - Destino dos gastos por subfunções no período de 2009 a 2018**

| SUBFUNÇÕES                           | 2009               | 2010               | 2011               | 2012               | 2013               | 2014               |
|--------------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Administração Geral                  | 97.164.947         | 112.956.266        | 126.511.035        | 145.002.775        | 148.130.058        | 187.407.788        |
| %                                    | 39,38%             | 51,20%             | 48,34%             | 49,48%             | 41,07%             | 50,70%             |
| Ordenamento Territorial              | 1.564.212          | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  |
| %                                    | 0,63%              | 0,00%              | 0,00%              | 0,00%              | 0,00%              | 0,00%              |
| Previdência Básica                   | 7.492.743          | 1.161.866          | 1.198              | 3.746.440          | 0                  | 5.117.387          |
| %                                    | 3,04%              | 0,53%              | 0,00%              | 1,28%              | 0,00%              | 1,38%              |
| Saneamento Básico Rural              | 93.849.563         | 81.799.068         | 68.039.994         | 2.755.000          | 577.500            | 1.652.651          |
| %                                    | 38,04%             | 37,07%             | 26,00%             | 0,94%              | 0,16%              | 0,45%              |
| Saneamento Básico Urbano             | 46.641.595         | 24.720.425         | 67.137.210         | 141.532.606        | 212.010.553        | 175.408.502        |
| %                                    | 18,91%             | 11,20%             | 25,66%             | 48,30%             | 58,77%             | 47,45%             |
| Tecnologia da Informação             | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 79.892             |
| %                                    | 0,00%              | 0,00%              | 0,00%              | 0,00%              | 0,00%              | 0,02%              |
| <b>TOTAL</b>                         | <b>246.713.060</b> | <b>220.637.624</b> | <b>261.689.437</b> | <b>293.036.821</b> | <b>360.718.111</b> | <b>369.666.220</b> |
| SUBFUNÇÕES                           | 2015               | 2016               | 2017               | 2018               | ACUMULADO          |                    |
| Administração Geral                  | 176.804.793        | 188.367.070        | 239.493.841        | 239.078.217        | 1.660.916.792      |                    |
| %                                    | 54,84%             | 50,44%             | 54,20%             | 49,75%             | 49,27%             |                    |
| Ordenamento Territorial              | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 1.564.212          |                    |
| %                                    | 0,00%              | 0,00%              | 0,00%              | 0,00%              | 0,05%              |                    |
| Previdência Básica                   | 0                  | 3.242.268          | 1.725.658          | 8.912.552          | 31.400.112         |                    |
| %                                    | 0,00%              | 0,87%              | 0,39%              | 1,85%              | 0,93%              |                    |
| Proteção e Benefícios ao Trabalhador | 684.446            | 0                  | 0                  | 0                  | 684.446            |                    |
| %                                    | 0,21%              | 0,00%              | 0,00%              | 0,00%              | 0,02%              |                    |

**SANEAMENTO AMBIENTAL NO MARANHÃO: uma análise do financiamento e do gasto público no período de 2009 a 2018**

|                          |                    |                    |                    |                    |                      |
|--------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|----------------------|
| Saneamento Básico Rural  | 0                  | 5.293.784          | 9.704.076          | 6.005.898          | 269.677.532          |
| %                        | 0,00%              | 1,42%              | 2,20%              | 1,25%              | 8,00%                |
| Saneamento Básico Urbano | 144.922.539        | 176.565.140        | 190.968.229        | 226.588.549        | 1.406.495.349        |
| %                        | 44,95%             | 47,28%             | 43,22%             | 47,15%             | 41,73%               |
| Tecnologia da Informação | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 79.892               |
| %                        | 0,00%              | 0,00%              | 0,00%              | 0,00%              | 0,00%                |
| <b>TOTAL</b>             | <b>322.411.779</b> | <b>373.468.262</b> | <b>441.891.804</b> | <b>480.585.216</b> | <b>3.370.818.334</b> |

Fonte: Elaboração do autor, com base em dados fornecidos pela Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão (SEPLAN).

**Tabela 4 - Destino por subfunção e ações no período de 2009 a 2011**

| SUBFUNÇÃO/AÇÃO  | 2009               | 2010               | 2011               | 2009-2011          | %             |
|---|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|---------------|
| <b>Saneamento Básico Rural</b>  | <b>93.849.563</b>  | <b>81.799.068</b>  | <b>68.039.994</b>  | <b>243.688.624</b> | <b>63,76</b>  |
| Implant. de Sistema Simplificado de Abastecimento de Água em Zona Rural | 77.150.199         | 80.479.361         | 66.533.416         | 224.162.976        | 58,65         |
| Instalação de Kits Sanitários   | 16.699.364         | 1.259.767          | 1.506.578          | 19.465.708         | 5,09          |
| Perfuração de Poços em Áreas Rurais                                     | 0                  | 59.940             | 0                  | 59.940             | 0,02          |
| <b>Saneamento Básico Urbano</b>   | <b>46.641.595</b>  | <b>24.720.425</b>  | <b>67.137.210</b>  | <b>138.499.230</b> | <b>36,24</b>  |
| Ampliação e Melhoria de Sistemas de Abastecimento de Água               | 1.096.782          | 755.993            | 7.599.701          | 9.452.476          | 2,47          |
| Ampliação e Melhoria de Sistemas de Esgoto Sanitário                    | 1.102.689          | 727.646            | 2.338.944          | 4.169.279          | 1,09          |
| Apoio a Elaboração de Planos Municipais de Saneamento                   | 0                  | 1.258.318          | 1.627.143          | 2.885.461          | 0,75          |
| Apoio a Modelagem dos Sistemas Municipais de Saneamento                 | 0                  | 35.028             | 0                  | 35.028             | 0,01          |
| Coleta, Tratamento e Destino Final de Esgoto Sanitário                  | 2.360.897          | 2.031.393          | 4.266.317          | 8.658.606          | 2,27          |
| Implantação de Sistemas de Abastecimento de Água                        | 754.966            | 230.606            | 0                  | 985.572            | 0,26          |
| Implantação de Sistemas de Esgoto Sanitário                             | 629.850            | 0                  | 1.304.005          | 1.933.856          | 0,51          |
| Instalação de Sistemas de Esgotamento Sanitário                         | 7.152.601          | 5.727.221          | 0                  | 12.879.822         | 3,37          |
| Perfuração de Poços   | 3.352.248          | 532.549            | 1.651.878          | 5.536.674          | 1,45          |
| Produção, Tratamento e Distribuição de Água Potável                     | 28.248.274         | 12.338.806         | 47.850.451         | 88.437.531         | 23,14         |
| Projeto Alvorada  | 722.055            | 0                  | 0                  | 722.055            | 0,19          |
| Reposição de Equipamentos   | 1.221.233          | 1.082.866          | 498.771            | 2.802.871          | 0,73          |
| <b>Total Geral</b>  | <b>140.491.157</b> | <b>106.519.492</b> | <b>135.177.204</b> | <b>382.187.854</b> | <b>100,00</b> |

Fonte: Elaboração do autor, com base em dados fornecidos pela SEPLAN.

**Tabela 5 - Destino por subfunção e ações no período de 2012 a 2015**

| SUBFUNÇÃO/AÇÃO  | 2012               | 2013               | 2014               | 2015               | 2012-2015          | %             |
|---|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|---------------|
| <b>Saneamento Básico Rural</b>  | <b>2.755.000</b>   | <b>577.500</b>     | <b>1.652.651</b>   | <b>0</b>           | <b>4.985.151</b>   | <b>0,73</b>   |
| Elaboração de Projetos de Abastecimento de Água e Esgoto                              | 0                  | 577.500            | 297.500            | 0                  | 875.000            | 0,13          |
| Implantação de Módulos Sanitários Domiciliares  | 0                  | 0                  | 1.355.151          | 0                  | 1.355.151          | 0,20          |
| Implantação de Sistemas Simplificados de Abastecimento de Água                        | 2.755.000          | 0                  | 0                  | 0                  | 2.755.000          | 0,41          |
| <b>Saneamento Básico Urbano</b>   | <b>141.532.606</b> | <b>212.010.553</b> | <b>175.408.502</b> | <b>144.922.539</b> | <b>673.874.201</b> | <b>99,27</b>  |
| Ampliação e Melhoria de Sistemas de Abastecimento de Água                             | 10.473.588         | 41.394.948         | 23.202.762         | 3.949.460          | 79.020.758         | 11,64         |
| Ampliação e Melhoria de Sistemas de Abastecimento de Água em Zona Urbana              | 1.449.975          | 0                  | 0                  | 0                  | 1.449.975          | 0,21          |
| Ampliação e Melhoria de Sistemas de Esgoto Sanitário                                  | 10.154.867         | 9.838.258          | 1.450.449          | 8.118.979          | 29.562.554         | 4,35          |
| Apoio a Universalização dos Serviços de Água e Esgotos                                | 786.244            | 0                  | 0                  | 0                  | 786.244            | 0,12          |
| Elaboração e Implantação de Programas para Perfuração de Poços e Captação Superficial | 130.157            | 1.657.189          | 758.695            | 3.732.475          | 6.278.517          | 0,92          |
| Expansão e Melhoria da Rede de Saneamento Básico - Viva Maranhão                      | 0                  | 0                  | 34.139.765         | 3.356.851          | 37.496.616         | 5,52          |
| Implantação de Sistemas de Abastecimento de Água                                      | 1.424.233          | 345.460            | 259.330            | 8.800              | 2.037.823          | 0,30          |
| Implantação de Sistemas de Esgoto Sanitário   | 3.951.989          | 40.726.736         | 14.420             | 4.012.811          | 48.705.956         | 7,17          |
| Manutenção dos Sistemas de Esgoto Sanitário   | 2.159.813          | 3.449.146          | 4.081.930          | 4.167.756          | 13.858.645         | 2,04          |
| Produção, Tratamento e Distribuição de Água Potável                                   | 111.001.740        | 114.598.815        | 111.501.151        | 117.575.407        | 454.677.113        | 66,98         |
| <b>Total Geral</b>  | <b>144.287.606</b> | <b>212.588.053</b> | <b>177.061.154</b> | <b>144.922.539</b> | <b>678.859.352</b> | <b>100,00</b> |

Fonte: Elaboração do autor, com base em dados fornecidos pela SEPLAN.

**Tabela 6 - Destino por subfunção e ações no período de 2016 a 2018**

| SUBFUNÇÃO/AÇÃO  | 2016               | 2017               | 2018               | 2016-2018          | %             |
|---|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|---------------|
| <b>Saneamento Básico Rural</b>  | <b>5.293.784</b>   | <b>9.704.076</b>   | <b>6.005.898</b>   | <b>21.003.757</b>  | <b>3,41</b>   |
| Ampliação e Melhoria de Sistemas de Abastecimento de Água                             | 0                  | 2.289.567          | 0                  | 2.289.567          | 0,37          |
| Construção de Sistema Simplificado de Abastecimento de Água                           | 4.795.716          | 7.252.254          | 5.851.691          | 17.899.661         | 2,91          |
| Elaboração de Projetos de Abastecimento de Água e Esgoto                              | 350.000            | 0                  | 154.206            | 504.206            | 0,08          |
| Implantação de Módulos Sanitários Domiciliares  | 148.068            | 162.256            | 0                  | 310.323            | 0,05          |
| <b>Saneamento Básico Urbano</b>   | <b>176.565.140</b> | <b>190.968.229</b> | <b>226.588.549</b> | <b>594.121.918</b> | <b>96,59</b>  |
| Ampliação e Melhoria de Sistemas de Abastecimento de Água                             | 19.551.993         | 33.130.036         | 47.722.056         | 100.404.084        | 16,32         |
| Ampliação e Melhoria de Sistemas de Esgoto Sanitário                                  | 32.851.898         | 30.604.106         | 31.110.473         | 94.566.476         | 15,37         |
| Coleta, Tratamento e Destino Final de Esgoto Sanitário                                | 5.110.004          | 9.093.790          | 10.245.196         | 24.448.990         | 3,97          |
| Elaboração e Implantação de Programas para Perfuração de Poços e Captação Superficial | 4.612.955          | 2.859.445          | 20.880.064         | 28.352.463         | 4,61          |
| Implantação de Sistemas de Esgoto Sanitário   | 6.786.752          | 2.375.815          | 5.962.445          | 15.125.012         | 2,46          |
| Produção, Tratamento e Distribuição de Água Potável                                   | 106.991.721        | 111.859.372        | 108.550.852        | 327.401.945        | 53,23         |
| Saneamento Básico Urbano  | 659.818            | 1.045.666          | 2.117.464          | 3.822.948          | 0,62          |
| <b>Total Geral</b>  | <b>181.858.924</b> | <b>200.672.305</b> | <b>232.594.447</b> | <b>615.125.675</b> | <b>100,00</b> |

Fonte: Elaboração do autor, com base em dados fornecidos pela SEPLAN.

Conforme já esboçado, os gastos efetuados no período de 2009 a 2011 se deram preponderantemente em ações de Saneamento Básico Rural, importando em 64% dos gastos finalísticos efetuados neste período. Nota-se que a principal ação executada foi a *Implantação de Sistema Simplificado de Abastecimento de Água em Zona Rural* que correspondeu a aproximadamente 60% dos gastos efetuados em saneamento do período. Assim, pode-se afirmar que atuação do poder público neste período teve como prioridade resolver problemas ligados ao abastecimento de água na zona rural do Estado.

No que diz respeito ao Saneamento Básico Urbano, que correspondeu a 36% dos gastos com saneamento efetuados no período, a principal ação foi a *Produção, Tratamento e Distribuição de Água Potável* cujo valor corresponde a 23% dos gastos. Essas duas ações somadas representam mais de 80% dos gastos em saneamento efetuados no período. A *Instalação de Kits Sanitários* na área rural representaram apenas 5% dos gastos, enquanto as ações ligadas ao esgotamento sanitário na área urbana corresponderam a aproximadamente 7% dos gastos. Isso demonstra uma alta priorização de gastos voltados ao fornecimento de água, ficando a questão do esgotamento sanitário em segundo plano.

Conforme já apontado anteriormente, no período de 2012 a 2015 observa-se uma queda brutal nos gastos com Saneamento Básico Rural. Em contraposição ao período anterior, nota-se que quase todos os recursos foram aplicados no Saneamento Básico Urbano (99%), destacando-se como principais ações a *Produção, Tratamento e Distribuição de Água Potável* com 67% e a *Ampliação e Melhoria de Sistemas de Abastecimento de Água* com 11,6%, que juntas representam mais de 78% dos gastos do período. Em seguida aparecem os gastos com a *Implantação de Sistemas de Esgoto Sanitário* com 7% dos gastos e a *Expansão e Melhoria da Rede de Saneamento Básico – Viva Maranhão* com 5,5% dos gastos. Se considerarmos que esta última ação se enquadre no conjunto das ações destinadas ao esgotamento sanitário, teremos um valor de aproximadamente 20% dos gastos com saneamento direcionados para essa área, o que representa um aumento relevante em relação ao período anterior quando as ações relacionadas ao esgotamento sanitário representaram apenas 12% dos gastos realizados.

A análise dos dados do período de 2016 a 2018 demonstra novamente uma preponderância dos gastos com Saneamento Básico Urbano (96,6%), e uma leve recuperação dos gastos com Saneamento Básico Rural, 3,4% neste período ante 0,7% do período anterior. Números muito distantes dos 64% do período de 2009 a 2011. No período de 2016 a 2018 a principal ação foi novamente a *Produção, Tratamento e Distribuição de Água Potável* (53,2%), seguido da *Ampliação e Melhoria de Sistemas de Abastecimento de Água* (16,3%) e *Ampliação e Melhoria de Sistemas de Esgoto Sanitário* (15,4%).

Somadas, essas ações representam quase 85% do total gasto neste período. Neste triênio observa-se um leve aumento dos gastos com esgotamento sanitário em relação ao período anterior, que pela primeira vez ultrapassa a marca dos 20%. Durante todo o período analisado não se observou nenhuma ação específica referente à limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e a drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas, apesar de estes serviços, infraestruturas e instalações operacionais serem componentes do Saneamento Básico, conforme disposto na Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

#### **4.4 Financiamento**

Para análise do financiamento também se optou pela divisão em períodos, conforme os Planos Plurianuais. No primeiro período analisado de 2009 a 2011, observou-se que a maior parte dos gastos com saneamento tem como fonte de financiamento “Recursos Diretamente Arrecadados”, que são aqueles recolhidos através da cobrança de tarifas dos usuários do serviço público de abastecimento de água e coleta de esgotos. Esses valores corresponderam a 59% dos recursos aplicados no período. Outra fonte de recursos importante foram os vinculados a “Ações e Serviços Públicos de Saúde”, que corresponderam a quase 36% dos recursos aplicados neste primeiro período. Destaca-se, ainda, que essa fonte chegou a representar mais de 40% dos recursos investidos em saneamento entre os anos de 2009 e 2010, mas a partir de 2011 passou a apresentar uma trajetória descendente.

A análise da série histórica demonstra claramente que devido à redução de recursos originados da fonte “Ações e Serviços Públicos de Saúde”, a utilização de “Recursos Ordinários - Tesouro” passa a adquirir relevância. Esta fonte, que não contribuiu com o financiamento do saneamento nos anos de 2009 e 2010, atinge a marca de 11% em 2011, sendo a terceira principal fonte no período, com 4% dos recursos.

A análise do período seguinte de 2012 a 2015 demonstra uma completa perda de relevância da fonte “Ações e Serviços Públicos de Saúde” no financiamento do saneamento, passando a representar apenas 0,24% do volume investido. Nota-se, ainda, que os recursos originados dessa fonte, que chegaram a ultrapassar a marca de 100 milhões de reais em 2009, caíram de 2,7 milhões em 2012 para zero em 2015. Possivelmente, essa redução é um efeito da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, que dispõe sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde, e estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas três esferas de governo. Essa lei estabeleceu que as ações de saneamento

básico, limpeza urbana e remoção de resíduos, e preservação e correção do meio ambiente não constituem despesas com ações e serviços públicos de saúde para fim de apuração da aplicação dos recursos (BRASIL, 2012). Assim, essa fonte de recursos deixou de contribuir com o financiamento das ações de saneamento ambiental.

Os recursos diretamente arrecadados mantiveram o mesmo patamar, em torno de 58%, entre as fontes financiamento. Observa-se ainda um aumento expressivo da fonte “Recursos Ordinários – Tesouro”, que assume a segunda posição como principal forma de financiamento do saneamento no Maranhão. Enquanto no período anterior essa fonte representava 4% dos recursos investidos, no período de 2012 a 2015 estes valores ultrapassaram a marca de 28%.

Os recursos decorrentes de “Convênios com Órgãos Federais” apresentaram um aumento importante no conjunto das fontes de recursos, passando de 0,45% no período de 2009 a 2011 para 8,6% no período seguinte, passando à condição de terceira principal fonte de financiamento do saneamento. Este número foi puxado principalmente pelo volume de gastos em 2013, que chegaram a mais de 67 milhões de reais, atingindo a marca 18,7 % do total de recursos investidos, contudo esta fonte também apresentou percentuais relevantes nos outros anos deste quadriênio, variando entre 3,8% e 5,9%. Destaca-se, ainda, a fonte de recursos “Operações de Crédito Interna”, que até o ano de 2012 não teve nenhuma participação no volume de recursos aplicados em saneamento, mas em 2013 teve uma participação de 5% e em 2014 de 9%, chegando a figurar como a terceira principal fonte de financiamento neste ano, no período a participação desta fonte foi de 4%.

A análise do período de 2016 a 2018 demonstra uma trajetória crescente, constante e acentuada da importância dos “Recursos Diretamente Arrecadados” no conjunto das fontes de recursos do saneamento, passando de 62,7% em 2016 para mais de 92% em 2018. Os recursos dessa fonte praticamente dobraram neste período, indo de 234 milhões de reais em 2016 para mais de 446 milhões em 2018. Em sentido oposto, a importância dos “Recursos Ordinários – Tesouro” despencou de 22,9% em 2016 para 0,3% em 2018, em termos de valores a queda foi de 85 milhões para 1,6 milhões. Os recursos dessa fonte representaram apenas 13,3% do valor investido no triênio, enquanto no período anterior era de 28,7%. Os recursos advindos de “Convênios com Órgãos Federais” passaram de 8,6% no período anterior para 5,4%, figurando ainda como terceira fonte de recursos em termos de relevância.

**Tabela 7 - Gastos por fonte de recursos no período de 2009 a 2011**

| <b>FONTE</b>                       | <b>2009</b> | <b>%</b> | <b>2010</b> | <b>%</b> | <b>2011</b> | <b>%</b> | <b>2009-2011</b> | <b>%</b> |
|------------------------------------|-------------|----------|-------------|----------|-------------|----------|------------------|----------|
| Ações e Serviços Públicos de Saúde | 101.724.219 | 41,23    | 88.819.635  | 40,26    | 69.667.136  | 26,62    | 260.210.989,58   | 35,69    |
| Convênios com Órgãos Federais      | 497.848     | 0,20     | 0           | 0,00     | 2.791.848   | 1,07     | 3.289.695,57     | 0,45     |
| Doações de Entidades Nacionais     | 1.564.212   | 0,63     | 0           | 0,00     | 0           | 0,00     | 1.564.212,09     | 0,21     |
| Recursos Diretamente Arrecadados   | 142.839.974 | 57,90    | 131.817.990 | 59,74    | 157.601.626 | 60,22    | 432.259.589,68   | 59,29    |
| Recursos Ordinários – Tesouro      | 0           | 0,00     | 0           | 0,00     | 29.870.560  | 11,41    | 29.870.559,55    | 4,10     |

|   |                    |            |                    |            |                    |            |                       |            |
|---|--------------------|------------|--------------------|------------|--------------------|------------|-----------------------|------------|
| Contrapartida Estadual Convênios Federais | 86.807             | 0,04       | 0                  | 0,00       | 1.758.268          | 0,67       | 1.845.074,74          | 0,25       |
| <b>Total</b>                              | <b>246.713.060</b> | <b>100</b> | <b>220.637.624</b> | <b>100</b> | <b>261.689.437</b> | <b>100</b> | <b>729.040.121,21</b> | <b>100</b> |

Fonte: Elaboração do autor, com base em dados fornecidos pela SEPLAN.

**Tabela 8 - Gastos por fonte de recursos no período de 2012 a 2015**

| FONTE                              | 2012               | %          | 2013               | %          | 2014               | %          | 2015               | %          | 2012-2015            | %          |
|------------------------------------|--------------------|------------|--------------------|------------|--------------------|------------|--------------------|------------|----------------------|------------|
| Ações e Serviços Públicos de Saúde | 2.755.000          | 0,94       | 385.000            | 0,11       | 67.758             | 0,02       | 0                  | 0,00       | 3.207.758            | 0,24       |
| Convênios com Órgãos Federais      | 17.344.113         | 5,92       | 67.419.771         | 18,69      | 18.441.339         | 4,99       | 12.347.145         | 3,83       | 115.552.369          | 8,59       |
| Operações de Crédito Interna       | 0                  | 0,00       | 17.733.114         | 4,92       | 34.139.765         | 9,24       | 3.356.851          | 1,04       | 55.229.729           | 4,10       |
| Recursos Diretamente Arrecadados   | 173.803.965        | 59,31      | 184.807.161        | 51,23      | 224.232.877        | 60,66      | 200.538.565        | 62,20      | 783.382.567          | 58,21      |
| Recursos Ordinários – Tesouro      | 96.412.736         | 32,90      | 90.342.361         | 25,05      | 92.784.482         | 25,10      | 106.169.218        | 32,93      | 385.708.797          | 28,66      |
| Contr. Estadual Convênios Federais | 2.721.007          | 0,93       | 30.704             | 0,01       | 0                  | 0,00       | 0                  | 0,00       | 2.751.711            | 0,20       |
| <b>Total</b>                       | <b>293.036.821</b> | <b>100</b> | <b>360.718.111</b> | <b>100</b> | <b>369.666.220</b> | <b>100</b> | <b>322.411.779</b> | <b>100</b> | <b>1.345.832.931</b> | <b>100</b> |

Fonte: Elaboração do autor, com base em dados fornecidos pela SEPLAN.

**Tabela 9 - Gastos por fonte de recursos no período de 2016 a 2018**

| FONTE                              | 2016               | %          | 2017               | %          | 2018               | %          | 2016-2018            | %          |
|------------------------------------|--------------------|------------|--------------------|------------|--------------------|------------|----------------------|------------|
| Ações e Serviços Públicos de Saúde | 256                | 0,00       | 20.466             | 0,00       | 0                  | 0,00       | 20.722               | 0,00       |
| Adicional ICMS – FUMACOP           | 7.772.367          | 2,08       | 6.720.959          | 1,52       | 6.325.384          | 1,32       | 20.818.709           | 1,61       |
| Convênios com Órgãos Federais      | 32.083.848         | 8,59       | 18.171.127         | 4,11       | 20.193.878         | 4,20       | 70.448.852           | 5,44       |
| Operações de Crédito Interna       | 14.023.748         | 3,76       | 8.432.302          | 1,91       | 5.588.606          | 1,16       | 28.044.656           | 2,16       |
| Recursos Diretamente Arrecadados   | 234.132.195        | 62,69      | 322.711.615        | 73,03      | 446.833.577        | 92,98      | 1.003.677.387        | 77,45      |
| Recursos Ordinários – Tesouro      | 85.455.848         | 22,88      | 85.835.336         | 19,42      | 1.643.772          | 0,34       | 172.934.955          | 13,34      |
| <b>Total</b>                       | <b>373.468.262</b> | <b>100</b> | <b>441.891.804</b> | <b>100</b> | <b>480.585.216</b> | <b>100</b> | <b>1.295.945.282</b> | <b>100</b> |

Fonte: Elaboração do autor, com base em dados fornecidos pela SEPLAN.

## 5 CONCLUSÃO

Como ficou demonstrado pelo baixo volume de recursos aplicados, a política de saneamento ambiental ocupa um lugar marginal na agenda governamental do Estado do Maranhão. Além disso, na última década houve uma redução significativa do percentual de recursos investidos nesta área. Esta redução pode ser considerada uma das causas dos péssimos indicadores de saneamento básico que o Maranhão apresenta, e impõe restrições objetivas ao atendimento do princípio da universalização do acesso aos serviços de saneamento previstos na legislação.

Considerando que a Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão é o principal órgão de atuação estatal na política de saneamento básico do Maranhão, e que esta instituição é uma sociedade de economia mista, é importante problematizar e compreender os efeitos desse modelo de organização e gestão no âmbito das políticas de saneamento, visto que na gestão empresarial, as decisões sobre a hierarquização das ações tendem a ser presididas pelo critério da rentabilidade financeira, em detrimento das carências sociais da população.

A análise da direção dos gastos em saneamento no período demonstrou que a maior parte dos recursos destinou-se à gestão e não a investimentos em saneamento básico. Tal fato



demonstra que além da pouca relevância e da redução dos recursos destinados a essa política, a maior parte desses recursos não teve como destino a infraestrutura de saneamento básico do Estado, o que se constitui em mais um fator limitador dessa política. O estudo demonstrou, ainda, alterações importantes no comportamento desses gastos na última década. Enquanto no período de 2009 a 2011 o Saneamento Básico Rural era o principal destino dos gastos efetivos com saneamento, no período seguinte foi o Saneamento Básico Urbano que se tornou o centro da política de saneamento.

O trabalho apontou também a ausência do poder público estadual nas ações de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e de drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas. Além disso, observou-se a priorização de investimentos em um único componente da política de saneamento que é o abastecimento de água, com cerca de 80% dos recursos investidos em todo o período, enquanto as infraestruturas e serviços ligados ao esgotamento sanitário ocuparam um lugar secundário, muito distante do princípio da integralidade dos serviços públicos de saneamento previsto na legislação. Isso pode ser considerado um fator explicativo importante dos baixos índices de alcance dos sistemas de esgotamento sanitário no Estado do Maranhão.

Por fim, a análise do financiamento demonstrou que em todo o período estudado a principal fonte de financiamento do saneamento são os recursos originados das tarifas dos usuários, com um percentual de participação que variou entre 51,2% em 2013 e 93% em 2018. Destaca-se que, até 2011, os recursos oriundos de “Ações e Serviços Públicos de Saúde” ocupavam um papel relevante entre as fontes de financiamento. Contudo, em decorrência das limitações impostas pela legislação, o Estado se viu obrigado a buscar outras fontes de recursos, visto que os recursos oriundos de tarifas dos usuários não se mostraram suficientes ao custeio dessa política. A partir de 2018 há um aumento expressivo do volume e da relevância de recursos diretamente arrecadados, o que pode ser considerado um indício importante de melhoria da eficiência e da sustentabilidade econômica preconizada como princípio dessa política.

## REFERENCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm) . Acesso em: 31 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm) . Acesso em: 31 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012.** Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nos 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp141.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp141.htm) . Acesso em: 31 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério do Orçamento e Gestão. **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 conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais e dá outras providências.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais.** 11.ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

FAGNANI, E. Avaliação do ponto de vista do Gasto e Financiamento das Políticas Públicas. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). **Avaliação de políticas sociais:** uma questão em debate. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009.p.119-130.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Manual do Saneamento Básico** – Entendendo o saneamento básico ambiental no Brasil e sua importância socioeconômica. 2012.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Painel Saneamento Brasil.** Disponível em: <https://www.painelsaneamento.org.br/localidade?id=21>. Acesso em: 31 ago. 2019.

MARANHÃO. **Lei nº 2.653, de 06 de junho de 1966.** Autoriza o Poder Executivo a criar a Companhia de Águas e Esgotos do Maranhão, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.caema.ma.gov.br/portalcaema/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_details&gid=1408&Itemid=328](http://www.caema.ma.gov.br/portalcaema/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=1408&Itemid=328) Acesso em: 15 jul. 2019.

MARANHÃO. Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão – CAEMA. **Estatuto Social.** Alterações aprovadas em Assembleia Geral Extraordinária, de 28 de setembro de 2018. Assessoria de Governança Corporativa. São Luís, 2018. Disponível em: [http://www.caema.ma.gov.br/portalcaema/index.php?option=com\\_docman&Itemid=308](http://www.caema.ma.gov.br/portalcaema/index.php?option=com_docman&Itemid=308). Acesso em: 31 ago. 2019.

NETTO, J. P. Introdução ao método da teoria social. In: CFESS. ABEPSS. (org.). **Serviço Social:** direitos sociais e competências profissionais. Brasília, DF, 2009.

SALVADOR, E; TEIXEIRA, S. O. Orçamento e Políticas Sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista de Políticas Públicas**, v. 18, n. 1, 2014.

SKOCPOL, T. Strategies of analysis in current research. **Bringing the State Back In.**, p. 3-43, 1985.