

Políticas Públicas voltadas para saneamento básico: Uma análise do PPA 2014/2017 do Município de Tabatinga/ AM.

Marineide Ferreira Cooper

Universidade Aberta do Brasil / Rua Santos Dumont, s/n, - Vila Verde,
Tabatinga/AM

(neidecooper@gmail.com)

²Paula Fernandes Furbino Bretas

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha / Rua Monteiro
Lobato, 4442, Cabo Luís Quevedo, Uruguaiana/RS

(paula.bretas@iffarroupilha.edu.br)

Resumo

Uma política pública visa modificar o cotidiano para suprir as necessidades de bem-estar social. Um aspecto muito importante para a qualidade de vida e o bem-estar da população é o acesso ao saneamento básico. Este artigo tem por objetivo analisar a previsão de alocação de recursos em rubricas de despesas que compõem as políticas públicas municipais de saneamento básico no Plano Plurianual 2014-2017 de Tabatinga. A escolha de análise no Município de Tabatinga deu-se devido ao número alto de falta de saneamento básico encontrado nos registros oficiais do IBGE, considerando a relevância do município para a microrregião do Alto Solimões. Para atender ao objetivo proposto, esta pesquisa descritiva se classifica como pesquisa documental, pois se valeu de dados secundários como instrumentos. Essa investigação estruturou-se a partir das ações do Plano Plurianual e das despesas que são apresentadas para as diferentes áreas de atuação, especialmente a de saneamento básico, e os programas governamentais.

Palavras-Chave: Políticas Públicas, Saneamento Básico, Plano Plurianual.

Abstract

A public policy aims to modify daily life to meet the needs of social welfare. The accessing to basic sanitation is a very important aspect for a quality of life and welfare of the population. The objective of this article is to analyse the prediction of resource allocation in expenditure items that compose the municipal public policies for basic sanitation in the multiyear plan 2014-2017 of Tabatinga. The choice of an analysis in the Municipality of Tabatinga occurred because the lack of basic sanitation in most recent IBGE surveys is high, considering the relevance of the municipality to the micro-region of Alto Solimões. To answer the proposed objective, this descriptive research is classified as a documentary research, because it relied on secondary data as instruments. This research is structured based on the actions of the multiyear plan 2014-2017 and the expenses that are important for the areas of activity, especially those of basic sanitation, and the government programs.

Keywords: Public Policies, Basic Sanitation, Multiyear Plan.

INTRODUÇÃO

As políticas públicas são ações na esfera governamental que visam adotar medidas para que direitos garantidos no ordenamento jurídico sejam colocados em prática em um seguimento específico da sociedade. Segundo Peters (1986), política pública “é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos”. As ações colocadas em pauta em uma determinada política pública são aquelas que a sociedade considera relevante para o seu bem-estar social. As necessidades são identificadas por análises governamentais, processo esse que se dá por meio do jogo político e do amplo diálogo com as forças representativas da sociedade e do governo.

Pode-se dizer que a política pública é a área de conhecimento que procura colocar o governo em ação em determinado campo e, ao mesmo tempo, analisar essa “ação”, com vistas a sugerir e propor mudanças na direção desejada que assegurem o êxito dessa ação (GOBERT; MULLER, 1987, p.47). O estabelecimento de políticas públicas é o estágio no qual os governos eleitos colocam em prática suas propostas e planos eleitorais em forma de programas e ações que viabilizarão as mudanças no cotidiano das pessoas.

O estado tem papel fundamental no processo decisório de políticas públicas. Segundo Dias (2012), o estado é o grande ator político que vai guiar e revisar as ações que serão implementadas em determinada política pública. Ele tem acesso aos recursos limitados os quais ajudarão empregar determinada política. O estado, segundo a teoria do contrato social, foi criado com objetivo do bem comum, tendo assim a função de nortear o conjunto de condições sociais que permitem o desenvolvimento integral de todos os membros da comunidade.

Na história humana, os aspectos relacionados à saúde sempre tiveram importância. O saneamento está presente desde as sociedades mais remotas e se desenvolveu entre as muitas civilizações. Como ações sanitárias coletivas mais marcantes na antiguidade, destaca-se a construção de aquedutos, banhos públicos, termas e esgotos romanos, tendo como símbolo histórico a conhecida Cloaca Máxima de Roma.

Partindo do pressuposto da finalidade das políticas as quais visam modificar o cotidiano para suprir as necessidades de bem-estar social, um aspecto muito importante para a qualidade de vida e o bem-estar da população é o acesso ao saneamento básico. A Organização Mundial de Saúde (OMS) identifica o saneamento como o controle de todos os fatores do meio físico do homem que exercem ou podem exercer efeitos nocivos ao bem-estar físico, tanto mental como social.

No âmbito jurídico, o estado brasileiro reconhece a relevância do serviço de saneamento básico. O estado é responsável pela ordem na sociedade e, por meio das legislações, cria um arcabouço legal em defesa de direitos. No Brasil, a Constituição da República Federativa do Brasil faz menção aos direitos e garantias fundamentais que visam o bem-estar social e a qualidade de vida. Já as leis específicas pormenorizam como devem ser conduzidas as práticas em defesa de direitos. Em seu o artigo 23 a CF/88 diz que o saneamento básico é competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 1988).

A Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, em seu artigo 2º, diz que a saúde é um direito fundamental do ser humano, e o estado deve promover condições indispensáveis ao seu pleno exercício. Já o artigo 3º define que “os níveis de saúde expressam a organização social e econômica do País, tendo a saúde como determinantes e condicionantes, entre outros, o saneamento básico...” (BRASIL, 1990).

Pode-se dizer que o saneamento básico se caracteriza por ações socioeconômicas que têm por finalidade obter salubridade ambiental. No Brasil, o marco da legislação que visa à salubridade ambiental é a Lei Nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, que depois de quase 20 anos de debates e falta de regulamentação, foi estabelecida com as diretrizes para o saneamento básico. Em seu Art. nº 1, define como “saneamento básico

a) conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de: abastecimento de água potável, b) esgotamento sanitário, c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas” (BRASIL, 2007). Ela define também os princípios que os serviços de saneamento básico devem seguir como universalidade do acesso, atenção às peculiaridades locais, articulação entre as políticas públicas com vistas à melhoria da qualidade de vida, eficiência e sustentabilidade econômica, transparência nas ações, utilização de tecnologias apropriadas, controle social, segurança, qualidade e regularidade, integração das infraestruturas e serviços com a gestão de recursos hídricos, dentre outros (BRASIL, 2007).

A Lei Nº 11.445 que definiu novas atribuições para os municípios, como titulares dos serviços, definiu a implantação da política e a elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB). Mas, apesar da imposição da lei nos últimos 10 (dez) anos, os gestores municipais não apresentaram documento legal de implantação de uma política pública com esta finalidade.

No âmbito municipal, a Lei orgânica do Município de Tabatinga, de 05 de abril de 1990, diz em seu artigo 13 que é da competência administrativa comum do Município, da União e do Estado, a promoção de programa de construção de moradia e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (TABATINGA, 1990). Quando dispõe sobre a Política Urbana, ela é específica quanto à importância do tema, pois o artigo 127 prevê que “as funções sociais da cidade são compreendidas como os direitos de todos os cidadãos relativos a acesso à moradia, transporte público, comunicação, informação, saneamento básico...” (TABATINGA, 1990). Na referida seção, o artigo 130 define como o município deve voltar suas ações quanto à questão:

A ação do município deverá orientar-se para: I – Ampliar progressivamente a responsabilidade local pela prestação de serviços de saneamento básico - II – Executar programas de saneamento em áreas pobres, atendendo a população de baixa renda, com soluções adequadas e de baixo custo para o abastecimento de água e esgoto sanitário; II – Executar programa de educação sanitária e melhorar o nível de participação das comunidades na solução de seus problemas **de saneamento** (TABATINGA, 1990, grifo nosso).

A mesma lei reafirma, no artigo 177, que o Município, em conjunto com o Estado e a União ou isoladamente, promoverá programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e do saneamento básico, assegurando sempre condições compatíveis com a dignidade humana (TABATINGA, 1990). Portanto o governo deve promover ações que levem à culminância do saneamento básico como forma de promover a uma vida digna aos cidadãos, ou seja, condições que ratifiquem o princípio constitucional da “dignidade da pessoa humana”.

No contexto de participação efetiva dos municípios em elaboração de políticas públicas voltadas para o saneamento básico, o Plano Diretor tem papel fundamental, pois ele é o planejamento da cidade no aspecto físico e territorial, elaborado pelo Poder Executivo Municipal. A Constituição do Brasil institui no § 1º do artigo 182 que o plano diretor: 1) é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana; 2) deve ser aprovado pela Câmara Municipal. Por sua vez o § 2º do artigo 182 incumbe ao plano diretor definir as exigências fundamentais de ordenação da cidade que delineiam o cumprimento da função social da propriedade urbana (BRASIL, 1988).

No Plano Diretor do Município de Tabatinga, o quesito saneamento básico não é especificado. Mas no capítulo que trata das políticas de desenvolvimento urbano rural e meio ambiente, na Seção II, no artigo 83, as políticas de saneamento ambiental apresentam algumas diretrizes voltadas ao saneamento básico como:

a) Universalização dos serviços de saneamento básico com abastecimento de água potável em quantidade suficiente para atender as necessidades básicas de consumo, coleta, tratamento e destinação final de resíduos líquidos e

sólidos (esgotos); b) Ações de educação sanitária e ambiental para a preservação das áreas permeáveis e o correto manejo das águas pluviais; c) Reuso da água para fins industriais e outros que não o consumo humano e a redução da geração do lixo, criação e ampliação da coleta seletiva e reciclagem de resíduos sólidos; d) Melhoria e ampliação do sistema de drenagem pluvial; e) Identificação e implementação de áreas destinadas aos Aterros Sanitários; f) Acondicionamento, coleta, transporte e tratamento dos Resíduos Sólidos Urbanos (TABATINGA, 2007).

Seguindo a lógica de planejamento das cidades, o Estatuto da Cidade (Lei Nacional n. 10.257/2001), no § 1º do artigo 40, também estabeleceu que o plano diretor seja o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, sendo parte integrante do processo de planejamento do Município, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e prioridades nele contidas. Portanto, as diretrizes apresentadas no plano diretor do município devem integrar as demais peças norteadoras do orçamento público.

O Plano Plurianual é o instrumento orçamentário que traz as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, sendo o plano estratégico. Tem duração de médio prazo, sendo quatro anos. Sendo assim, é possível verificar a previsão das ações de políticas públicas de saneamento básico de acordo com as diretrizes e metas do PPA e sua consequente provisão de recursos, pois as políticas públicas necessitam de dotação orçamentária para implementação.

Nessa concepção, o objetivo neste artigo foi analisar a previsão de alocação de recursos em rubricas de despesas que compõem as políticas públicas municipais de saneamento básico no Plano Plurianual 2014-2017 de Tabatinga. A escolha de análise no Município de Tabatinga deu-se devido ao número alto de falta de saneamento básico encontrado nos registros oficiais do IBGE, considerando a relevância do município para a microrregião do Alto Solimões.

Para atender ao objetivo proposto, esta pesquisa descritiva se classifica como pesquisa documental, pois se valeu de dados secundários como instrumentos. Essa investigação estruturou-se a partir das ações do Plano Plurianual e das despesas que são apresentadas para as diferentes áreas de atuação, especialmente a de saneamento básico, e os programas governamentais.

O artigo encontra-se organizado da seguinte forma: na próxima seção, fundamenta-se o modo a como a pesquisa foi realizada; após, foi apresentada a caracterização do Município de Tabatinga com os aspectos relevantes acerca de políticas públicas de saneamento básico; por conseguinte, foi apresentado o PPA 2014-2017 e seus elementos constituintes, identificando as áreas de atuação governamental; logo, foi demonstrada a previsão de alocação de recursos segundo o PPA 2014-2017 e feita uma breve análise comparativa em relação às áreas de atuação e suas respectivas políticas públicas; por fim, foram tecidas as considerações finais.

1. MÉTODO OU FORMALISMO

Esta pesquisa se classifica como descritiva. Gil (2008, p.42) afirma que “as pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis”. A pesquisa tem abordagem qualitativa uma vez que é um método de investigação científica que foca no caráter subjetivo do objeto analisado (GIL, 2008).

Além disso, possui natureza documental, pois utiliza documentos que não receberam nenhum tratamento analítico ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa. Foram utilizados dados de natureza secundária. Os documentos foram coletados em janeiro de 2019 nos acervos digitais do Portal da

Transparência Pública do Amazonas, sendo eles o Plano Plurianual (PPA) 2014-2017 e seus anexos contendo a discriminação das despesas e o programa de governo.

O orçamento público pode ser entendido como o Plano de Governo. O Plano Plurianual é o planejamento a médio prazo. Ele estabelece a ligação entre as prioridades e a Lei Orçamentária Anual. Ou seja, o planejamento de cada ano (orçamento anual) não pode contrariar as determinações do PPA. Conforme define a Constituição da República o contrato orçamentário é definido com base nos seguintes instrumentos legais:

- **Plano Plurianual- PPA:** O Projeto de Lei do PPA deve conter “as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.”
- **Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO:** Estabelece as metas e prioridades para o ano seguinte, Orienta a elaboração do Orçamento, dispõe sobre alteração na legislação tributária, estabelece a política de aplicação das agências financeiras.
- **Lei Orçamentária Anual – LOA:** A Lei Orçamentária Anual – LOA é elaborada pelo Executivo segundo as diretrizes aprovadas na LDO e estabelece a previsão de receitas (arrecadação) e despesas (gastos) do governo para o ano seguinte.

É importante ressaltar que a proposta inicial do artigo era verificar a efetivação de ações a partir do provisionamento de recursos nas LOA's de 2014 a 2017, comparativamente ao que fora planejado no PPA 2014-2017. Contudo, a LOA de 2015 não está disponível no Portal da Transparência Pública do Amazonas e a LOA de 2016 não apresentou os dados discriminados, o que impossibilitou essa análise.

A análise dos dados foi organizada da seguinte forma: inicialmente, foram apresentados dados sobre o município de Tabatinga-AM; em seguida, foi apresentado o PPA 2014-2017 e seus elementos constituintes, identificando as áreas de atuação governamental; logo, foi demonstrada a previsão de alocação de recursos segundo o PPA 2014-2017 e feita uma breve análise comparativa em relação às áreas de atuação e suas respectivas políticas públicas.

1.2 Caracterização do Município de Tabatinga-AM

O Município de Tabatinga/AM foi escolhido como área de estudo devido a sua importância para a microrregião do Alto Solimões, apresentando grande expansão populacional, atualmente 63.635 habitantes. Ele se iniciou a partir do povoado de São Francisco Xavier de Tabatinga, fundado na primeira metade do séc. XVIII por Fernando da Costa Ataíde Teives. Tabatinga é uma cidade atípica, pois faz fronteira com Peru e Colômbia, tendo assim sua cultura influenciada por esses países. Por essa característica de fronteira, possui também um batalhão do exército – o 8º Batalhão de Infantaria de Selva.

Está localizado à margem esquerda do Rio Solimões, fronteira com a Colômbia e o Peru, na Mesorregião Sudoeste Amazonense e Microrregião do Alto Solimões. Sua área territorial é de 3.225 km², representando 0,2053% do Estado, 0,0837% da Região Norte e 0.038 % de todo o território brasileiro, distando 1.105 km da capital, em linha reta e a 1.607 milhas por via fluvial, sendo o 7º município mais distante da capital. O clima predominante do município é o equatorial quente e úmido tropical (SEPLAN, 2010).

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, a falta de serviço de saneamento básico é visível. Dados recentes do IBGE (2010) mostram que mais de 72% da população não tem acesso a este serviço. Esse fato prejudica a qualidade de vida dos moradores do município, pois a grande maioria das casas não tem

acesso à água tratada, esgotamento sanitário e não existe a drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. Muitos bairros sofrem com a falta de escoamento de água, fatores esses que causam problemas diariamente na vida dos habitantes devido ao clima da região. Uma vez que o serviço de saneamento básico é fator essencial na qualidade de vida da sociedade, esses dados demonstram que a cidade Tabatinga está longe do ideal de qualidade de vida digna.

O percentual de falta de saneamento básico em Tabatinga é uma fotografia do estado do Amazonas, onde mais de 72% da população, segundo o IBGE, de não tem acesso a esse serviço. Apesar de haver legislação específica e ampla com diretrizes, na prática, as realizações dessas ações estão muito distantes da realidade de muitos brasileiros.

Tabatinga é uma cidade muito importante para a calha do Alto Solimões e sua atividade econômica principal está voltada para o setor primário com a agricultura e a pecuária, com densidade demográfica 16,21, área de 3236,87 km² e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,616 (SEPLAN, 2010).

Figura 1 - Localização da área do Município de Tabatinga



Fonte: PPA (2018).

Segundo Azevedo (2016), no Município de Tabatinga, os dados sócio-sanitários disponíveis no Sistema de Informação de Atenção Básica (SIAB) levantados pelo Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS) e alimentados pela Secretaria Municipal de Saúde Tabatinga (2005) indicam que, das 5.496 famílias cadastradas pelo programa, apenas 27,4% estão efetivamente conectadas ao sistema de água e 57% delas se abastecem de nascentes e poços.

Como mostra dados do IBGE, em Tabatinga mais de 72% da população não tem sistema de esgotamento sanitário e os dejetos são destinados para sistema individual de fossa. A drenagem das águas servidas e pluviais ocorre em valas à margem as ruas e desembocam diretamente no rio Solimões, sem tratamento adequado para o reaproveitamento da mesma, poluindo o meio ambiente.

Figura 2 – Esgoto a céu aberto



Fonte: Fotografia da autora

Estudos mostram que grande parte dos problemas sanitários que atingem a população mundial está intrinsecamente ligados ao meio ambiente. Um exemplo disso é a diarreia que registra mais de quatro bilhões de casos por ano. A malária também tem relação com as condições inadequadas de saneamento, que na região devido ao clima quente úmido e o forte período de chuvas agravam os casos da doença.

Figura 3 – Alagamento causado por falta de escoamento da água.



Fonte: Fotografia da autora

As enfermidades associadas à deficiência ou à inexistência de saneamento ambiental e a consequente melhoria da saúde decorrente da implantação de tais medidas têm sido objeto de diversos estudos. Entre essas enfermidades, a diarreia e as doenças parasitárias, em particular as verminoses, e mais recentemente o estado nutricional, têm merecido a atenção de estudiosos e das autoridades sanitárias em todo o mundo (MORAES, 1994a).

O tema tem grande importância ao aprofundar-se em pesquisar quais ações o poder público municipal empregou para sanar a crescente necessidade da população pelo serviço de saneamento básico.

2. RESULTADOS E DISCUSSÕES

2.1 Matriz do PPA 2014-2017 de Tabatinga-AM

Segundo a cartilha “Formação de Multiplicadores para Elaboração dos PPAs Municipais 2014-2017”, o PPA tem como objetivos principais: definir, com clareza, as metas e prioridades da administração bem como os resultados esperados; organizar, em programas, as ações de que resulte oferta de bens ou serviços que atendam as demandas da sociedade; estabelecer a necessária relação entre os programas a serem desenvolvidos e a orientação estratégica de governo; nortear a alocação de recursos nos orçamentos anuais, compatível com as metas e recursos do Plano; facilitar o gerenciamento das ações do governo, atribuindo responsabilidade pelo monitoramento destas ações e pelos resultados obtidos; integrar ações desenvolvidas pela União, Estado e governo local; Estimular parcerias com entidades privadas, na busca de fontes alternativas para o financiamento dos programas; explicitar, quando couber, a distribuição regional das metas e gastos do governo; dar transparência à aplicação de recursos e aos resultados obtidos (SEPLAN, 2013). Portanto, é um instrumento de ação das políticas públicas elaboradas no planejamento da ação governamental.

Segundo Secchi (2010), o processo de cinco etapas de elaboração de políticas públicas representa um esquema de visualização e interpretação de uma política pública, que vai desde o momento em que se identifica um problema, até posteriormente não se necessitar mais de uma política e esta ser extinta. No ciclo das políticas públicas, pode-se dizer que o Plano Plurianual é a concretização da fase de formação de agendas, uma vez que as políticas públicas apresentam-se nele em forma de metas e programas de governo. Assim, são aquelas ações consideradas necessárias através do diálogo com a sociedade no campo das agendas. Ao mesmo tempo, pertence à etapa de implantação desta agenda no programa formal de governo.

Figura 4 – Ciclo das Políticas Públicas Simplificado



Fonte: Secchi (2010).

Portanto, partindo do pressuposto que uma política pública é a área de conhecimento que procura colocar o governo em ação em determinado campo e, ao mesmo tempo, analisa esta ação com a finalidade de sugerir e propor mudanças na direção desejada que assegurem o êxito – e ainda, que uma política pública é o estágio no qual os governos eleitos colocam em prática suas propostas e planos eleitorais em forma de programas e ações que viabilizarão mudanças no cotidiano das pessoas, pode-se concluir que dos instrumentos legais específicos, o PPA encontra-se no cerne das políticas que vão ser efetivadas em um programa de governo, o qual pactua o compromisso feito no período eleitoral.

O Plano Plurianual 2014/2017 do Município de Tabatinga apresenta no cenário macroeconômico o desafio de levar desenvolvimento sustentável aos municípios do Amazonas. Apesar de um relativo desenvolvimento, os resultados alcançados ainda são pequenos em relação ao desenvolvimento observado na Zona Franca de Manaus, que é o grande centro econômico do Amazonas. Esse fato acentua bastante a desigualdade existente entre a Capital do estado e o restante dos municípios. Com o intuito de diminuir a desigualdade, os governos federal e estadual buscam implementar políticas públicas voltadas para o desenvolvimento do interior do Estado, para geração de renda e emprego, desse modo, buscam conter a migração para Manaus. Um exemplo disso é o programa Zona franca verde, que agrega novas tecnologias aos produtos regionais. Contudo, nos últimos anos, com a escassez de recursos que aumentou devido à crise financeira, houve perda de arrecadação de impostos. Por isso, políticas em fase de implementação ficaram comprometidas, como assim também, a manutenção administrativa já existente.

No Plano Plurianual 2014/2017, há dois grandes blocos de mega objetivos. Os mega objetivos são orientadores das ações (desafios) que traduzem o enfrentamento dos obstáculos frente à implantação do governo. Cada mega objetivo adentra em uma área de atuação específica. O mega objetivo I comporta as áreas de atuação: infraestrutura, Produção Rural, Turismo e Cultura – já o mega objeto II adentra na área da saúde, habitação e saneamento, educação, e assistência social. Conforme é possível verificar no Quadro 1:

Quadro 1 - Matriz do PPA 2014-2017 de Tabatinga-AM

Mega Objetivo	Ações (desafios)	Área de atuação identificada
I. Desenvolvimento Econômico e Sustentável para o Município	1. Dotar o Município da infraestrutura necessária (transporte, energia, Comunicações) para suprir as necessidades da produção e consumo, assegurada a sustentabilidade ambiental.	Infraestrutura
	2. Incentivar a formação de arranjos produtivos com vistas à geração de emprego e renda para a população do município.	Produção Rural
	3. Criar condições para o aproveitamento do potencial turístico – ecológico e cultural do Município, visando proporcionar oportunidades de emprego e renda a população.	Turismo e Cultura
II - Cidadania e Inclusão social	1. Melhorar a qualidade, universalizar e humanizar o atendimento em Saúde.	Saúde
	2. Reduzir o déficit habitacional e melhorar as condições de saneamento básico no Município	Habitação e Saneamento Básico
	3. Democratizar o ensino.	Educação
	4. Reduzir a vulnerabilidade de crianças, adolescentes e jovens em relação ao crime, à marginalização e à prostituição.	Assistência Social

Fonte: elaborado pela autora

A infraestrutura urbana se refere ao conjunto de serviços básicos indispensáveis a uma cidade ou sociedade, como abastecimento e distribuição de água, gás, energia elétrica, rede telefônica, serviços básicos de saneamento, transporte público e outros. A infraestrutura é vista como quesito efetivo para desenvolvimento econômico. Em Tabatinga, a rede de infraestrutura presente é razoável, contando com os serviços de energia elétrica, rede de telefonia, abastecimento e distribuição de água que atendem a população. Há na cidade o Aeroporto Internacional administrado pela empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – INFRAERO, que possui ainda um (01) Porto Público e um (01) privado sendo este último bastante utilizado para embarque de cargas e passageiros. Não há rodovias que liguem Tabatinga a Manaus. Euzébio (2014) afirma que o transporte de carga e passageiros no trecho Manaus-Tabatinga é a forma fundamental de abastecimento da Tabatinga.

A produção rural é fator gerador de renda e de movimentação da economia. Segundo o SEPLAN/AM (2010), o setor primário de pesca e agricultura são os destaques do município. Os principais produtos agrícolas da região são a farinha de mandioca, o milho, o arroz, além das frutas melancia e abacaxi; na pecuária, destacam-se a criação de Bovinos e Suínos; na avicultura, a criação de galinhas; no setor pesqueiro, a venda e a comercialização de pescado. A Secretária de Produção Rural do Amazonas (SEPROR) e o Instituto de Desenvolvimento Agropecuário do Amazonas (IDAM) trabalham em parceria com a Prefeitura de Tabatinga, com projetos de cunho autossustentáveis, para melhorar a condição de vida do produtor rural.

O turismo tem forte impacto para o desenvolvimento sustentável. Isso se justifica pela potencialidade da região na qual se encontra Tabatinga. Guimarães (2015) destaca esse fato pela cidade estar na região do Alto Solimões que tem um conjunto paisagístico fenomenal, com a confluência de três importantes rios paisagisticamente bem distintos (Solimões, Javari e Içá), rios de águas pretas e marrons e a grandiosidade do Solimões, além de ter a presença de comunidades com indígenas e seu rico artesanato, enriquecendo a cultura local. Outro diferencial é Tabatinga fazer fronteira com Letícia na Colômbia e Santa Rosa no Peru, tendo assim uma cultura diversificada pelo multiculturalismo dos três países vizinhos. Em média, 10.000 (dez mil) turistas visitam Tabatinga por ano. Com procedência de 15% de brasileiros, 40% de visitantes da Colômbia e outros 45% divididos entre visitantes do Peru, Estados Unidos e Europa, os quais ingressam pelo porto fluvial, aeroportos de Tabatinga e de Letícia (Colômbia), gerando um turismo de fronteira (SEPLAN, 2010).

O município ao longo dos anos vem buscando melhorar sua infraestrutura em saúde. Atualmente, possui nove unidades de saúde, sendo em 01 Hospital que pertence ao exército que tem como mantenedor o Ministério da Saúde, 07 Centros de Saúde e/ou Unidade Básica de Saúde, e uma Unidade de Pronto Atendimento sendo também uma Maternidade. O município foi contemplado no último ano com financiamento do governo federal para construção de Unidade Básica Saúde Fluvial, que faz parte da estratégia de saúde da Família Ribeirinha. Segundo o Plano Estadual de Saúde Amazonas 2016-2019, Tabatinga optou por participar do Consórcio Público de Saúde do Alto Solimões, no qual os recursos federais do Componente Básico da Assistência Farmacêutica, correspondente a R\$ 5,10/habitante/ano, são repassados pelo Fundo Nacional de Saúde diretamente ao Fundo Estadual de Saúde do Amazonas.

Em relação à Educação, o município encontra-se no ranking da educação na 23ª posição do estado do Amazonas. Atualmente, apresenta, conforme os dados IBGE, um quadro de 72 Escolas ou Instituições educativas de ensino Básico, dessas 69 são instituições públicas, 62 Instituições de Ensino Fundamental e 09 instituições educacionais de Ensino Médio. No Nível Superior, o município conta com 02 instituições públicas. Tabatinga possuía em 2010 taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade de 91,2 %. Em 2015, nos anos iniciais do ensino fundamental, o IDEB de 4,4 e, nos anos finais do ensino fundamental, o IDEB de 3,8. O número de matrículas no ensino fundamental em 2017 foi de 13.472 alunos e no ensino médio de 3.623. Em 2015, tinha total de 610 docentes no ensino fundamental e, em 2017, 198 docentes no

ensino médio. O município trabalha em conjunto com os governos federal e estadual, sendo incumbido da Educação Infantil.

Quanto aos aspectos habitacionais, segundo os indicadores de Habitação e saneamento, a porcentagem da população em domicílios com água encanada em 1991 era de 10,54 passando para 73,56 em 2010. Quanto à porcentagem da população com domicílios com energia elétrica em 1991 era 76,97, em 2000 de 81,71, e em 2010 de 92,41. O serviço de coleta de lixo para a população urbana passou de 29,44 em 1991 para 92,08 em 2010. O acesso a serviço de esgotamento sanitário ainda é insuficiente com 72% da população sem este serviço segundo o IBGE.

Assistência social é um dos três pilares do sistema de Seguridade Social no país. Tem por objetivos: a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho e a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária. No município, a assistência social de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social se dá através do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), um programa que atua em conjunto com a comunidade buscando compreender quais são os principais problemas que afetam suas vidas no dia a dia, para que juntos desenvolvam projetos para a melhoria da vida social. No CRAS também é oferecido o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF).

2.2 Previsão de alocação recursos do PPA 2014-2017

Os recursos do PPA 2014-2017, de acordo com os mega objetivos, foram alocados em dez (10) áreas de atuação para atender os desafios encontrados. Na tabela abaixo foram identificadas as áreas de atuação, a rubrica – a finalidade do recurso; o tipo de despesa – investimento, programa e/ou manutenção de atividades. Também é exposto o valor previsto para cada despesa – e por fim o total por área de atuação.

Tabela 1: Previsão de alocação de recursos do PPA 2014-2017 de Tabatinga-AM

ÁREA DE ATUAÇÃO	RUBRICA	TIPO DE DESPESA	VALOR PREVISTO
INFRAESTRUTURA	CONSTRUCAO DE GINASIO POLIESPORTIVO	INVESTIMENTO – CONVENIO - PROJETO	1.312.384,0
	CONSTRUÇÃO E PAVIMENTAÇÃO DE RUAS E AVENIDAS	INVESTIMENTO – CONVENIO - PROJETO	2.435.988,00
	CONSTRUCAO DE MEIO FIO CALCADAS E SARJETAS	INVESTIMENTO – CONVENIO - PROJETO	874.923,00
	CONSTRUCAO DO MATADOURO MUNICIPAL	INVESTIMENTO – CONVENIO - PROJETO	1.312.384,00
	REVITALIZACAO DA ORLA FLUVIAL DO MUNICIPIO	INVESTIMENTO – CONVENIO - PROJETO	437.461,00
	REFORMA DE PREDIOS PUBLICOS	INVESTIMENTO – CONVENIO - PROJETO	1.609.423,60
	SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E POLITICA URBANA	MANUTENÇÃO - ATIVIDADES	1.332.569,00
TOTAL POR ÁREA DE ATUAÇÃO			R\$ 9.315.132,60
HABITAÇÃO	CONSTRUCAO DE CASAS POPULARES	INVESTIMENTO – CONVENIO - PROJETO	437.461,00
	PROGRAMA HABITACAO MINISTERIO DAS CIDADES	INVESTIMENTO - PROJETO	1.500.000,00
TOTAL POR ÁREA DE ATUAÇÃO			1.937.461,00
SANEAMENTO BÁSICO	DRAGAGEM DE IGARAPES E SANEAMENTO BASICO	INVESTIMENTO – CONVENIO - PROJETO	218.730,00
	SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE	MANUTENÇÃO - ATIVIDADES	1.160.946,00
TOTAL POR ÁREA DE ATUAÇÃO			1.379.676,0
TURISMO	SECRETARIA MUNICIPAL DE TURISMO	MANUTENÇÃO - ATIVIDADES	1.854.706,00
TOTAL POR ÁREA DE ATUAÇÃO			1.854.706,00
CULTURA	APOIO AS ATIVIDADES DE CULTURA E LAZER	MANUTENÇÃO - ATIVIDADES	174.984,00
	SECRETÁRIA MUNICIPAL DE CULTURA	MANUTENÇÃO - ATIVIDADES	1.096.426,00
TOTAL POR ÁREA DE ATUAÇÃO			1.271.410,00

EDUCAÇÃO	MANUTENÇÃO DO FUNDEB	MANUTENÇÃO - ATIVIDADES	131.491.848,00
	MANUTENCAO DA SECRETARIA DE EDUCACAO	MANUTENÇÃO - ATIVIDADES	47.949.556,00
	MANUTENCAO DE CRECHES	MANUTENÇÃO - ATIVIDADES	1.970.544,00
	PROGRAMA DE ALIMENTACAO ESCOLAR	MANUTENCAO - ATIVIDADES	6.780.654,80
	REFORMA E CONSTRUCAO DE ESCOLAS MUNICIPAIS	INVESTIMENTO – CONVENIO - PROJETO	437.461,00
TOTAL POR ÁREA DE ATUAÇÃO			190.248.381,80
SAÚDE	PROGRAMA ATENÇÃO BÁSICA	MANUTENÇÃO - ATIVIDADES	1.049.907,00
	FUNDO MUNICIPAL DA SAÚDE	MANUTENÇÃO - ATIVIDADES	17.220.246,00
	PROGRAMAS DE SAUDE – ASSISTENCIAL	MANUTENÇÃO - ATIVIDADES	765.557,00
	PROGRAMAS SAUDE - VIGILANCIA EM SAÚDE	MANUTENÇÃO - ATIVIDADES	314.970,00
	VIGILANCIA EM SAUDE - PROG REQ UBS CONSTRUÇÃO	INVESTIMENTOS - ATIVIDADES	437.460,00
	ATENDIMENTO UBS - ZONA URBANA E RURAL	MANUTENÇÃO - ATIVIDADES	3.156.284,00
	SECRETARIA DE SAUDE	MANUTENÇÃO - ATIVIDADES	8.120.356,00
	FUNDO MUNICIPAL DA SAÚDE	MANUTENÇÃO - ATIVIDADES	11.998.537,00
	CONSTRUCAO DE UNIDADES DE PRONTO ATENDIMENTO	INVESTIMENTO – CONVENIO - PROJETO	218.730,00
TOTAL POR ÁREA DE ATUAÇÃO			43.282.047,00
ASSISTÊNCIA SOCIAL	MANUTENÇÃO DO PAIF * - PBV	MANUTENCAO - ATIVIDADES	342.400,00
	MANUTENÇAÕ DO PROGRAMA DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS	MANUTENCAO - ATIVIDADES	672.000,00
	CONVENIO FNAS - CRAS	INVESTIMENTO – PROJETO	525.000,00
TOTAL POR ÁREA DE ATUAÇÃO			1.539.400,00
PRODUÇÃO RURAL	SECRETARIA DE PRODUÇÃO RURAL	MANUTENÇÃO – ATIVIDADES	1.618.318,00
TOTAL POR ÁREA DE ATUAÇÃO			1.618.318,00

*Programa de Atenção Integral à Família.

Fonte: elaborada pela autora

No orçamento avaliado, no item Tipo de Despesa, a maior parte estava prevista para a manutenção dos serviços já existentes. Dentre das áreas de atuação analisadas, o maior orçamento estava destinado para ações de manutenção da Educação, em seguida da área da saúde – os menores valores foram alocados para o saneamento básico e a assistência social. Como é definido pela Constituição Federal de 1988, os limites mínimos de gastos com educação equivalem a 18% para a União, para os estados e municípios o mínimo é de 25% de suas Receitas Corrente Líquida – também foi fixado o limite de gastos mínimos em saúde, sendo 12% pela União e pelos Estados e 15% pelos municípios. O gráfico 1 mostra o percentual gasto em cada área de atuação

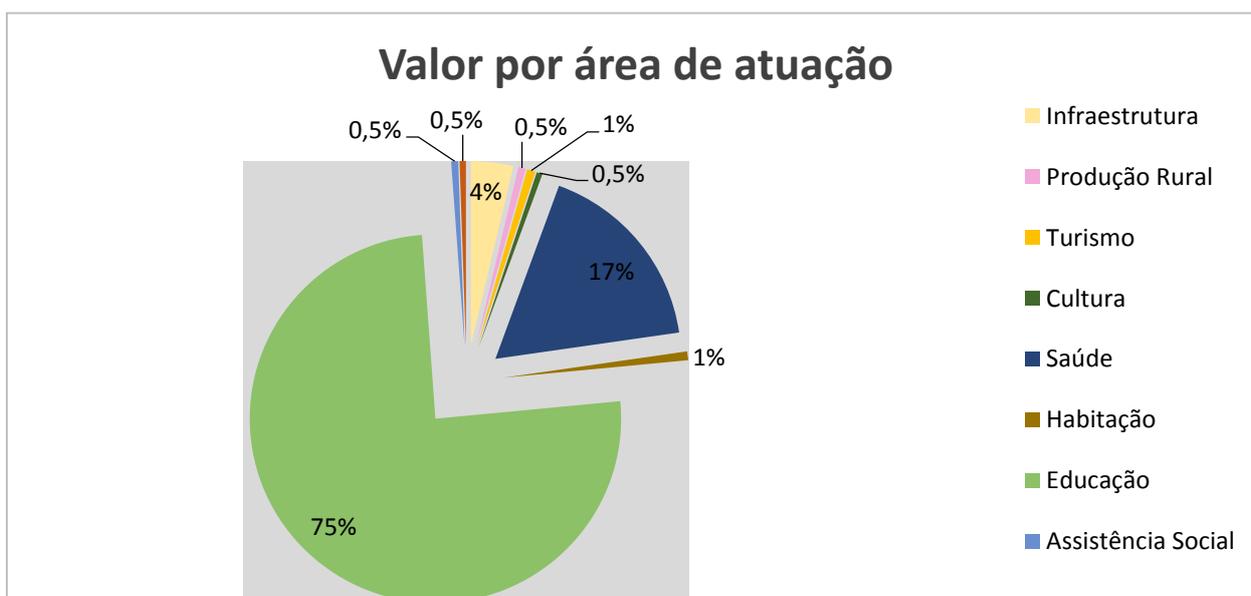


Gráfico 1: Valores por área de atuação

Fonte: elaborado pela autora

Inferiu-se da análise de ações que a única definida para saneamento básico foi a rubrica “Dragagem de Igarapés e Saneamento Básico” no valor de R\$ 218.730,00, um investimento feito por meio de convênio. O orçamento da Secretaria de Meio Ambiente foi contabilizado devido a suas atribuições estarem vinculadas de forma direta a alguns aspectos do saneamento básico como consta no Plano Diretor do Município. Analisando o gráfico 2, percebe-se que o número maior de convênios feitos foi na área de infraestrutura, seguida das demais áreas.

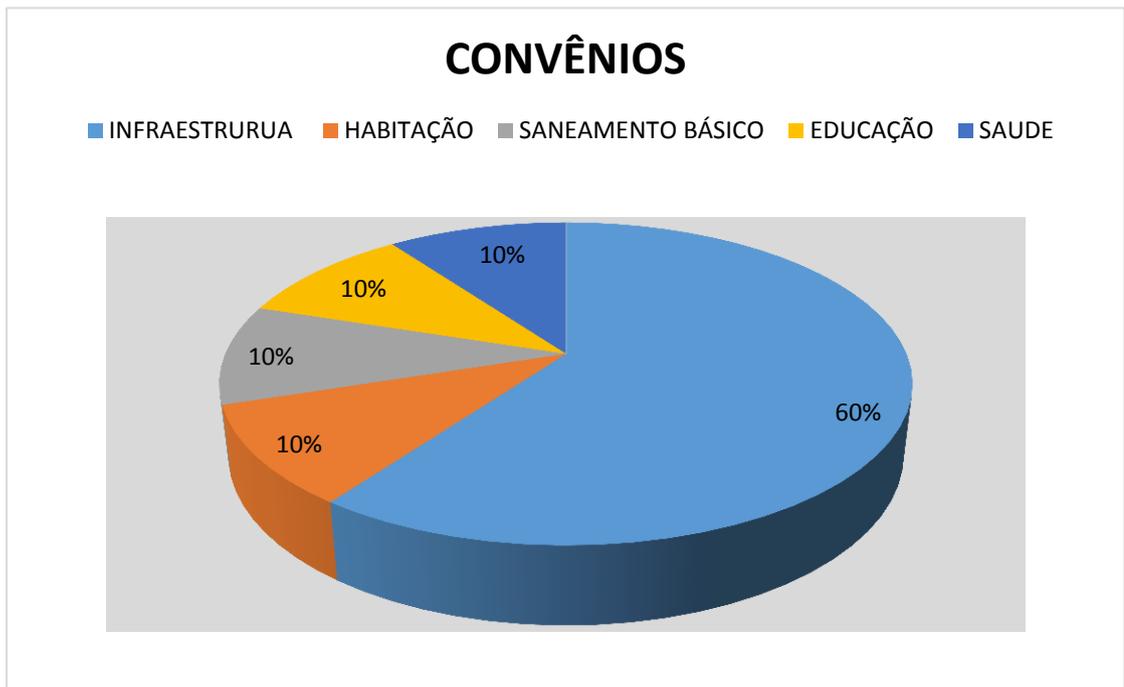


Gráfico 2: Convênios

Fonte: elaborado pela autora

A análise do PPA 2014-2017 permitiu apontar quais as ações foram voltadas para saneamento básico. Permitiu também verificar quanto se previu de investimento no serviço com base nas ações. Comparativamente, o orçamento para saneamento básico foi muito baixo, 1% do total do valor gasto com as principais áreas apontadas para sanar os desafios encontrados no Município. Com base nos dados apresentados, infere-se que ainda se investe muito pouco em saneamento básico. E que os convênios com os governos federal priorizam a área de infraestrutura urbana.

Observa-se também que os recursos investidos no serviço de saneamento básico são insuficientes para melhorar a qualidade de vida da população de Tabatinga, mas é importante frisar que o serviço de saneamento básico é um fator essencial na vida dos indivíduos, que proporciona desenvolvimento econômico e social. Os serviços como água de qualidade, coleta e tratamento de esgotos agregam qualidade de vida, principalmente na saúde das crianças, com a queda dos casos de mortes. Segundo a Organização das Nações Unidas, a cada \$1,00 dólar que se investe em saneamento básico, economiza-se \$ 4,5 dólares em saúde.

Com a análise do PPA, compreendeu-se que o governo ainda não chegou a um consenso sobre as demandas necessárias urgentes presentes na sociedade, vista pela realidade dos fatos. Apesar da figura do PPA ressaltar no mega objeto a importância da

política pública de saneamento básico, as ações concretas para mudar essa realidade são ínfimas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho propôs-se analisar a previsão de alocação de recursos em rubricas de despesas que compõem as políticas públicas municipais de saneamento básico no Plano Plurianual 2014-2017 de Tabatinga uma vez que o município apresenta um índice muito alto da falta deste serviço. O objetivo do trabalho foi cumprido, pois se verificou como ocorre a repartição dos recursos nas áreas de maior atuação apresentadas como mega objetivos no PPA 204/2017 e como a área de saneamento é contemplada com recursos nesse contexto.

Com a análise feita, observou-se que os recursos empregados em políticas de saneamento básico são muito baixos, tendo um orçamento mínimo comparativamente com outras áreas observadas, enfatizando a importância de um serviço tão essencial à qualidade de vida. A ação de investimentos do governo federal quanto a convênios, também é muito pequena, priorizando a área de infraestrutura urbana.

Com base neste trabalho, confirma-se que o índice alto de falta saneamento básico pode se dar pela falta de investimento na área. As políticas públicas nesta área, embora considerada essencial de acordo com as várias legislações apresentadas a respeito, ainda não são colocadas em prática, isto é, implementadas no ciclo das políticas públicas.

É importante ressaltar que a proposta inicial do artigo era verificar a efetivação de ações a partir do provisionamento de recursos nas LOA's de 2014 a 2017, comparativamente ao que fora planejado no PPA 2014-2017. Contudo, a falta de dados, impossibilitou o objetivo inicial, considerando essa como uma limitação nesta pesquisa.

Por fim, espera-se que a conclusão desta pesquisa contribua para elaboração de trabalhos futuros que possam contribuir para melhoria de políticas de saneamento municipais e contribua para demonstrar a importância da transparência de dados por parte dos governos, pois, sem eles, não é possível avaliar a efetividade das políticas públicas propostas e implementadas. Assim, dificulta também a avaliação dos próprios governos eleitos. Quanto à sugestão de pesquisas futuras, sugere-se a compreensão sobre como ocorre o processo decisório de ações do PPA dentro das arenas políticas e a relação entre PPA e leis orçamentárias para verificar a efetiva implementação de políticas. Também sugere-se buscar saber se a sociedade civil participa desse processo para que, assim, as orientações de programas temáticos não se restrinjam a uma mera formalidade, e sim em ações que possam satisfazer a necessidade crescente como é o caso serviço de saneamento básico.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Rainier Pedraça de. Abastecimento de água da cidade de Tabatinga na tríplice fronteira brasil-colômbia-peru: um percurso de 25 anos (1991 - 2016) após a introdução da cólera na região.

BRASIL. Lei nº 11,445, de 05 de janeiro de 2007.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Brasília: Senado Federal, 2002.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos**. São. Paulo: Editora Atlas, 2012.

EUZÉBIO, Emerson Flávio. A fluidez territorial na fronteira ocidental da Amazônia: as cidades gêmeas Tabatinga (Brasil) e Leticia (Colômbia). **Confins**, 21, 2014.

FREY, Klaus. **Políticas Públicas: um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil**. Brasília: IPEA, 2000, p. 211-259.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOBERT, MÜLLER IN, VAZ. L.G.D; Políticas Públicas. **Revista Nova Atenas de Educação e Tecnologia**, v. 10, n. 1, jan/jun. 2007, p. 47.

GUIMARÃES, Paula Rubia. **Alto Solimões - Fronteira Brasil/Colômbia/Peru**. Ministério do Desenvolvimento Regional, 2015.

MORAES, Luiz Roberto Santos. **Gestão do Saneamento**. Salvador: DHS/UFBA, 1994b.

PETERS, B. G. **American Public Policy**. N.J.: Chatham House. 1986.

SEPLAN. **O Perfil Econômico do Município de Amazonas: 1º Sub-Região Município de Tabatinga**. Manaus: SEPLAN, 2010.

SEPLAN. **Formação de Multiplicadores para Elaboração dos PPAs Municipais 2014-2017**. Manaus: SEPLAN, 2013.

TABATINGA. **Lei orgânica do Município**, de 05 de abril de 1990.

TABATINGA. **Lei N 500 Plano Diretor do Município**, de 31 de dezembro 2007.