

Falta clareza na 'fila' dos projetos de saneamento básico do Novo PAC

Jerson Kelman

Foi presidente da Sabesp de 2015 a 2018, diretor-geral da Aneel (Agência Nacional de Energia Elétrica) de 2005 a 2008 e presidente da ANA (Agência Nacional de Águas e Saneamento) de 2001 a 2004).

O pacote de investimentos do Novo PAC é de quase R\$1,7 tri, dos quais cerca de 20% com recursos do Orçamento Geral da União. Nos sistemas de água e esgoto serão em média R\$8,5 bi por ano no período 2023-2026 (total de 34 bi, sendo R\$10 bi para água e R\$ 24 bi para esgoto) a serem realizados pelos estados, municípios e setor privado.

Para colocar em perspectiva, corresponde a quase 20% do investimento anual estimado pelo Instituto Trata Brasil para atingir a meta de universalização até 2033 e cerca de 2,5 vezes o investimento feito pela Sabesp em 2022. São 347 obras (112 de água e 235 de esgoto) que, segundo o anúncio oficial, foram escolhidas priorizando a conclusão dos empreendimentos já iniciados.

Parece um bom critério para a seleção de empreendimentos, mas poderia ter sido refinado. Afinal, uma obra em que falta só 1% para acabar não está na mesma situação de outra em que faltam 99%. Adicionalmente, deveria ter sido calculada a relação custo-benefício social de cada empreendimento. Ou seja, a “fila” de prioridades deveria ter sido organizada privilegiando os empreendimentos que, com o mesmo montante investido, causassem o maior impacto na melhoria das condições de vida da população e/ou do meio ambiente. Infelizmente no Brasil os primeiros lugares da fila não são ocupados pelos mais necessitados, e sim pelos mais bem articulados. Certamente a “fila” do PAC não constitui exceção.

Aliás, a reserva de R\$2 bi para dispêndios no período 2023-2026 em outro pacote de investimentos, a “Revitalização de Bacias Hidrográficas”, deixa clara a importância que teve a articulação política na eleição de projetos abrigados no PAC. Não se trata de quaisquer bacias hidrográficas e sim de três cuidadosamente selecionadas: a área de influência do reservatório de Furnas, que beneficiará 40 municípios mineiros, e as bacias do São Francisco e Parnaíba, que estão na área de influência da Codevasf. Aparenta ser “um cheque em branco” porque nenhum projeto específico foi mencionado no material distribuído. Com essa indefinição, corre-se o risco de que os recursos sejam aplicados em projetos de difícil controle e de baixa eficácia hidrológica, como seria o florestamento de áreas que nunca foram cobertas por florestas com o propósito de aumentar a vazão média dos rios.

Mais importante do que criticar a seleção dos empreendimentos é sugerir uma metodologia diferente para executar o PAC. Como há muitos *lobbies* atuando para a construção de obras públicas e praticamente nenhum para que funcionem bem, o Governo deveria pagar pelos resultados e não pelas obras. Quando se licita a obra, o construtor pode ser tentado a maximizar o custo e conseguir aditivos contratuais. Ao contrário, quando se paga pelo serviço, o interesse do empreendedor é sempre de minimizar o custo. O sistema de esgotamento sanitário serve como exemplo.

A maioria das Estações de Tratamento de Esgoto – ETEs, depois de inauguradas funcionam precariamente, com performance inferior à projetada. Pagar pelo resultado nesse caso significa o Governo garantir um fluxo de recebíveis em favor do empreendedor, público ou privado, condicionado à comprovação *in loco* de que o esgoto esteja sendo tratado na quantidade e qualidade pactuadas.

Não se trata de uma abordagem teórica, sem comprovação prática. Em 2001, a então recém-criada Agência Nacional de Águas – ANA lançou um programa piloto com base nesses princípios que, enquanto teve recursos, funcionou muito bem. O Banco Mundial gostou tanto do conceito que o adotou sob o nome de *Output Based Aid*.

Publicado na Folha de São Paulo, domingo 12/08/2023

[Novo PAC falha na organização de prioridades em saneamento - 11/08/2023 - Mercado - Folha \(uol.com.br\)](#)

06:23 Domingo 13 de agosto

FOLHA DE S. PAULO ***



Trecho da ferrovia Transnordestina no Ceará, obra está no PAC desde a primeira versão do programa

Governo precisa explicar como executará o PAC, diz consultor

Gestão falha prejudicou versões anteriores do programa, afirma Frischtk

Alexa Salomão

BRASÍLIA. Em termos de apresentação, em comparação às anteriores, a terceira versão do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) veio mais organizada.

A forma de listar seus benefícios e a localização dos projetos. Mas especialistas dizem que um problema antigo se repetiu, a falta de clareza sobre como o governo vai operacionalizar tantas propostas, em diferentes estados.

Primeiro, vem a questão da gestão. "A falta de primeira grandeza dos PACs 1 e 2 foi a fragilidade da governança, que levou a milhares de obras inacabadas, paralisadas", afirma Claudio Frischtk, sócio da consultoria internacional de negócios Inter.B, especializada em investimentos de infraestrutura. "E ainda não está claro como vão resolver isso nesse Novo PAC."

Um estudo sobre os PACs realizado pela sua consultoria em 2017 identificou que o governo não tinha nem sequer feito uma análise do custo-benefício das duas versões do programa, apesar de elas serem os principais motores do investimento público federal.

Isso explica, diz ele, que a ferrovia Transnordestina tenha sido lançada em 2007 no primeiro PAC, e esteja sendo retomada agora no Novo PAC, com conclusão, na melhor das hipóteses, em 2027.

"É um imperativo para o go-

verno anunciar números grandes, muitas obras, mesmo que isso misture pera com maçã e não faça muito sentido", afirma Frischtk.

"Mas, se o governo vai investir R\$ 17 trilhões, ou mais, ou menos, importa pouco. Ao fim, o que vai viabilizar tudo, afinal, claro, o espaço fiscal, que é outro ponto que deixou de fora aqui, vai ser a qualidade da governança – e é chamado de governança como o governo vai governar tudo isso, como vai organizar prioridades, o que vem antes e o que vem depois, como vai medir o retorno, em termos financeiros e para a sociedade, e se a conclusão dos projetos escótiados garante o serviço a que se propôs, com a qualidade que se queria."

Não parece que o governo tenha aplicado qualquer indicador de retorno na seleção de algumas grandes obras que estão no Novo PAC. Ele cita Angra 3, cuja obra será retomada, e Ferrogrão, que entrou no Novo PAC na categoria de estudos.

"Retomar Angra 3 é uma boa ideia? Quanto custa a sua energia? Mesmo considerando a energia nuclear como de baixa emissão de gás de efeito estufa, quais são as considerações a favor dela?", pergunta Frischtk.

No caso da ferrovia, a Inter.B fez um estudo amplo, que qualificou a proposta de "desastre socioambiental". Literalmente, o projeto não fica em pé, afirma.

Na avaliação de Frischtk, apesar de a coordenação do Novo PAC estar com a Casa Civil, do ministro Rui Costa, seria importante estabelecer uma colaboração com o Ministério do Planejamento e Orçamento.

Na sua avaliação, o Planejamento é o único órgão dentro do governo com recursos humanos e ferramentas de gestão capazes de avaliar o andamento dos projetos. A pasta tem, por exemplo, uma Secretaria de Avaliação de Políticas Públicas, destaca ele.

No que se refere à operacionalização regulatória e financeira do Novo PAC, há iniciativas interessantes, avalia o economista da gestora Rio Bravo Luca Mercadante, que não esperava nada muito elaborado nessa linha e se diz surpreendido.

Ele acaba de concluir um amplo levantamento sobre deficiências na infraestrutura nacional e afirma que a reorganização regulatória é uma peça chave para ampliar investimentos e obras no Brasil.

"A gente precisa de um mercado de capitais com muito mais segurança jurídica para poder operar no setor de infraestrutura com investimentos de longo prazo", afirma ele.

"Digamos que fizeram no PAC uma boa carta de intenções no que se refere a medidas institucionais, mas precisamos ver como evolui, inclusive no Congresso", diz Mercadante. "Bem como entender melhor alguns mecanismos sugeridos."

Foram apresentadas propostas para melhorar o licenciamento ambiental, promover a expansão do crédito e fomentar concessão e PPPs (parcerias público-privadas).

Dois pontos em particular, que já tinham sido anunciados pelo governo, chamaram a atenção por terem sido incluídos no programa, destaca o economista.

Um deles foi a criação da LCD (Letra de Crédito do Desenvolvimento) para captações voltadas a financiamentos de projetos estruturantes, com benefício tributário similar ao de debêntures de infraestrutura; LCA (Letra de Crédito do Agroviejo); e LCI (Letra de Crédito Imobiliário).

O outro ponto que chamou a atenção foi a proposta de mudanças na remuneração do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), que é fonte importante de recursos para o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social). O texto diz que haverá diversificação das taxas de juros pagas ao FAT, possibilitando a aplicação de TLP, Selic e taxa pré, mas sem dar detalhes, afirma ele, o que impede uma avaliação neste primeiro momento.

O economista também descreve a proposta de melhorar o sistema de garantias para o crédito, com base no aperfeiçoamento do Novo Marco das Garantias, o PL 4.088/2021, em tramitação no Congresso Nacional.

Infelizmente no Brasil os primeiros lugares da fila não são ocupados pelos mais necessários, e sim pelos mais bem articulados. Certamente a "fila" do PAC não constitui exceção.

DOMINGO, 13 DE AGOSTO DE 2023 A17

mercado

Falta clareza na 'fila' dos projetos de saneamento básico do programa

ANÁLISE

Jerson Kelman

Foi presidente da Sabesp de 2015 a 2018, diretor geral da Anel (Agência Nacional de Energia Elétrica) de 2017 a 2018 e presidente da ANA (Agência Nacional de Águas e Saneamento) de 2001 a 2004.

O pacote de investimentos do Novo PAC é de quase R\$ 17 trilhões, dos quais cerca de 20% com recursos do Orçamento da União. Nos sistemas de água e esgoto, serão em média R\$ 8,5 bilhões por ano de 2023 a 2026 (total de R\$ 34 bilhões, sendo R\$ 10 bilhões para água e R\$ 24 bilhões para esgoto) a serem realizados por estados, municípios e setor privado.

Para colocar em perspectiva, esse valor corresponde a quase 20% do investimento anual estimado pelo Instituto Trata Brasil para atingir a meta de universalização até 2033 e cerca de duas vezes e meia o investimento feito pela Sabesp em 2022. São 147 obras (112 de água e 35 de esgoto) que, segundo o anúncio oficial, foram escolhidas priorizando a conclusão dos empreendimentos já iniciados.

Parceiro bem critério para a seleção de empreendimentos, mas poderia ter sido refinado. Afinal, uma obra em que falta só 1% para acabar não está na mesma situação de outra em que faltam 99%.

Adicionalmente, deveria ter sido calculada a relação custo-benefício social de cada empreendimento. A "fila" de prioridades deveria ter sido organizada privilegiando empreendimentos que, com o mesmo montante investido, causassem o maior impacto na melhoria das condições de vida da população e/ou do meio ambiente.

Infelizmente, no Brasil, os primeiros lugares da fila não são ocupados pelos mais necessários, e sim pelos mais bem articulados. Certamente a "fila" do PAC não constitui exceção.

tui exceção.

Além, a reserva de R\$ 2 bilhões para dispêndios no período 2023-2026 em outro pacote de investimentos, a "Revitalização de Bacias Hidrográficas", deixa clara a importância que teve a articulação política na eleição de projetos abrangidos no PAC.

Não se trata de quaisquer bacias hidrográficas e sim de três cuidadosamente selecionadas: a área de influência do reservatório de Furnas, que beneficiará 40 municípios mineiros, e as bacias do São Francisco e Parnaíba, que estão na área de influência da Codevasf.

Aparenta ser "um cheque em branco" porque nenhum projeto específico foi mencionado no material distribuído. Com essa indefinição, corre-se o risco de que os recursos sejam aplicados em projetos de difícil controle e de baixa eficácia hidrológica, como seria o florestamento de áreas que nunca foram cobertas por floresta com o propósito de aumentar a vazão média dos rios.

Mais importante do que criticar a seleção dos empreendimentos é sugerir uma metodologia diferente para executar o PAC. Como há muitos lobbies atuando para a construção de obras públicas e praticamente nenhum para que funcionem bem, o governo deveria pagar pelos resultados, não pelas obras.

Quando se licita a obra, o construtor pode ser tentado a maximizar o custo e conseguir aditivos contratuais. Ao contrário, quando se paga pelo serviço, o interesse do empreendedor é sempre de minimizar o custo. O sistema de esgotamento sanitário serve como exemplo.

A maioria das ETEs (Estações de Tratamento de Esgoto), após inauguradas, funciona precariamente, com performance inferior à projetada. Pagar pelo resultado nesse caso significa o governo garantir um fluxo de recebíveis em favor do empreendedor, público ou privado, condicionado à comprovação de que o esgoto esteja sendo tratado na quantidade e qualidade pactuadas.

Não se trata de uma abordagem teórica, sem comprovação prática. Em 2001, a então recém-criada ANA (Agência Nacional de Águas) lançou um programa piloto com base nesses princípios que, enquanto teve recursos, funcionou muito bem. O Banco Mundial gostou tanto do conceito que adotou sob o nome de "Output Based Aid".

COLEÇÃO FOLHA

Fauna Brasileira para Crianças



ARANHA-GOLIAS

TUDO O QUE SEU FILHO PRECISA SABER SOBRE A FAUNA BRASILEIRA, DE UM JEITO DIDÁTICO E MUITO DIVERTIDO