Pagar por resultados, não por obras

O excelente editorial do Globo de 24/12/2023 revela que quase 40% das obras públicas com participação de recursos federais estão paradas. Essas “obras sem continuidade representam um investimento de R$32,2 bilhões, R$8,2 bilhões dos quais já pagos. O resto são recursos públicos congelados, que deixam de gerar empregos, renda e melhoria nos serviços. Puro desperdício”. Para tornar as coisas ainda piores, as obras que recebem aportes federais são decididas por emendas parlamentares, sem o mínimo respeito à relação entre benefício e custo. De um lado, o povo carente, de outro, muita incompetência. Difícil conter a indignação!

Lamentavelmente, a real situação é muito pior porque as obras que chegam a ser concluídas frequentemente param de funcionar ou passam a prestar precário serviço pouco tempo depois da inauguração. Ou seja, é muito difícil encontrar obra pública que continue prestando serviços adequados, digamos, 10 anos depois de inaugurada. Depois de 20, 30 anos, é como uma agulha no palheiro.

O editorial sugere um conjunto de sensatas medidas administrativas para corrigir as mais graves distorções. São aperfeiçoamentos do processo licitatório e de licenciamento, da concatenação entre os orçamentos do entes federados e da atuação dos órgãos de controle. Tudo para diminuir o desperdício. Porém, há uma solução tipo “ovo de Colombo” para resolver o problema que deveria ser considerada: pagar pelo resultado da obra, não pela obra em si.

Para ilustrar o conceito, convém utilizar o exemplo do editorial: apesar de maciços investimentos em saneamento executados pelo PAC a partir de 2006, muitos quilômetros de tubulações enterradas não conectam as casas às estações de tratamento de esgoto. Ou seja, não servem para nada.

Se, em vez de pagar pela obra, o contrato estipulasse pagamento por esgoto tratado, o resultado seria muito diferente. Primeiro, porque nenhum empreiteiro ganharia dinheiro por realizar obra sem serventia. Segundo, porque o empreendedor buscaria minimizar o custo do investimento, em vez de maximizá-lo para conseguir aditivos contratuais, como frequentemente acontece hoje. Terceiro, porque ao longo dos anos de funcionamento, a devida atenção seria dada para a manutenção da infraestrutura, prática raríssima no Brasil. Quarto, porque haveria transparência na hierarquização da alocação dos recursos públicos, inclusive o destino do dinheiro definido por emendas parlamentares.

Não se trata de uma ideia de algum sonhador que desconhece as dificuldades de transitar da teoria à prática. Na realidade, o conceito de pagar por resultados – no caso, por metro cúbico de esgoto tratado - foi adotado com sucesso pela Agência Nacional de Águas – ANA, durante a administração FHC. É só resgatar o que já deu certo.

Jerson Kelman, engenheiro, foi presidente da Agência Nacional de Águas (2001-2004)

Publicado em O Globo 31/12/2023

07:17 Domingo 31 de dezembro 99%

A eleição municipal da polarização

FELIPE NUNES

Cada eleição acaba contando uma história do momento político, da conjuntura de humores, do desempenho econômico. Se a eleição de 2016 marcou o início dos *outsiders* na política, se a eleição de 2020 refletiu os efeitos da pandemia, arrisco dizer que a eleição de 2024, sobretudo nas grandes cidades, deverá ficar para a História como a eleição da polarização.

Polarização sempre existiu nas eleições para presidente do Brasil, especialmente nas disputas de segundo turno. Mas, desde 2018, transbordou e deu origem à polarização afetiva, ambiente em que o adversário passa a ser visto como inimigo. Ele se torna uma ameaça à própria existência, o que estimula rompimentos de amizades e até de relações familiares, além de ações de violência política. As pesquisas que temos feito na Quaest têm mostrado uma parcela crescente dos que assumem ter rompido relações familiares ou de amizade em função da política. Que determinam seus comportamentos de compra em função da visão política. Que escolhem escola, restaurante e onde se informar a partir de identidades políticas.

No livro "Biografia do abismo", escrito em parceria com o jornalista Thomas Traumann, registramos o crescimento da polarização afetiva no Brasil e demonstramos a partir de dados de pesquisas (quantitativa e qualitativa) que houve um transbordamento dessa polarização, normalmente aparente nos períodos eleitorais, para o cotidiano das famílias, das empresas e das instituições. O que, em outros anos, era só uma eleição entre grupos políticos virou uma competição de identidades, em que cada bolha fica cada vez mais parecida internamente e, ao mesmo tempo, mais diferente da outra. Essa calcificação das identidades políticas, provocada pelo comportamento de Bolsonaro, foi fundamental para entender nossa sociedade nos últimos anos.

A nova disputa de torcidas tem tudo para chegar aos pleitos municipais de 2024.

Primeiro, tanto Lula quanto Bolsonaro precisam melhorar o desempenho de seus respectivos partidos nas prefeituras e devem entrar de cabeça nas disputas das grandes cidades brasileiras. O PT elegeu apenas 182 prefeitos em 2020, seu pior desempenho eleitoral desde 1998. O partido do presidente Lula é o décimo maior em número de prefeituras. O PL de Bolsonaro obteve vitória em quase o dobro das cidades em 2020 (348), mas ainda tem bem menos prefeituras que PSD (968), MDB (838), PP (712) e União Brasil (564). Lula e Bolsonaro precisam fazer crescer o número de prefeitos porque sabem que são os principais cabos eleitorais de deputados federais. Para um presidente governar (ou ser oposição de fato) dependendo menos de alianças, de emendas e cargos, precisa ter prefeitos aliados ajudando na eleição da Câmara dos Deputados de 2026.

Segundo, mesmo nas cidades em que PT e PL não duelarão pela vitória, os candidatos competitivos se organizam em torno de Lula e Bolsonaro. Em São Paulo, Boulos (PSOL) e Nunes (MDB) disputam o espólio político de Lula e Bolsonaro na cidade. No Rio, Paes (PSD) deverá ser o candidato de Lula para não deixar Ramagem ajudar o PL a crescer. No Recife, João Campos (PSB) deverá receber o apoio de Lula contra Gilson Machado (PL), outro aliado de Bolsonaro. Em Porto Alegre, Sebastião Melo (MDB) quer garantir o apoio do PL para ser candidato hegemônico do bolsonarismo na cidade e enfrentar os candidatos de PSOL, PT e PDT, que deverão dividir o apoio de Lula.

Terceiro, Lula e Bolsonaro continuam tendo, cada um, imagem positiva em pelo menos um terço do eleitorado brasileiro. Na última pesquisa Genial/Quaest divulgada, constatamos que 36% dos brasileiros amam ou gostam de Lula, 28% não gostam nem desgostam, e 32% não gostam ou odeiam (4% não souberam responder). Na mesma pesquisa, 30% afirmam que amam ou gostam de Bolsonaro, 26% não gostam nem desgostam, e 40% não gostam ou odeiam (4% não souberam responder). Esses sentimentos não estão dispersos de forma uniforme no país. Lula é mais amado no Nordeste e mais odiado no Sul. Bolsonaro é odiado no Nordeste e amado no Centro-Oeste. Mas, com pelo menos 30% de admiração de cada um dos lados, é plausível supor que terão poder de alavancagem eleitoral de seus candidatos. O grau de polarização é tão grande que pode abafar até os efeitos de um possível bom desempenho econômico do governo.

Nada disso vem sem consequências. Do ponto de vista individual, a calcificação da polarização tende a produzir mais violência, autoritarismo e intolerância. Do ponto de vista macro, a polarização nas campanhas de 2024 implica duas coisas: primeiro, incentiva os deputados a atuar no Congresso de forma polarizada para ajudar a campanha de seus candidatos a prefeito, dificultando a busca por consensos no Legislativo; e, segundo, aponta uma eleição de 2026 tão ou mais radicalizada que a de 2022, ampliando a falta de diálogo no país.

Felipe Nunes é PhD em ciência política e mestre em estatística pela UCLA, professor da UFMG e diretor da Quaest

N. da R.: Dorrit Harazim volta a escrever dia 14 de janeiro

ARTIGO

O que o desastre de Maceió ensina

FABRÍCIO MOTTA E NATHÁLIA COSTA TOZETTO

A demanda por fiscalização e prevenção de danos na mineração tem se mostrado uma ferida aberta no Brasil. Tivemos recentemente dois desastres em Minas Gerais decorrentes do rompimento de barragens de rejeitos de minérios: em Mariana, em 2015, com 19 mortos; e Brumadinho, em 2019, com 270.

A atenção agora se volta para Maceió, que desde 2018 sofre com impactos da mineração realizada pela Braskem a mil metros de profundidade. Após estudos do Serviço Geológico do Brasil, concluiu-se que as fendas e rachaduras ocorridas resultaram da desestabilização das cavidades de extração de sal-gema, que, comprometidas, provocaram movimentação e situação dinâmica de reativação das estruturas geológicas. Isso levou ao afundamento do solo, acelerado pela falta de rede de drenagem pluvial e saneamento. As atividades foram encerradas, e 60 mil pessoas tiveram de ser evacuadas.

Novos tremores recentemente demons-

O município de Maceió firmou acordo com a Braskem para pagamento de R$ 1,7 bilhão, que deverão ser destinados à reparação do dano ambiental e a todo e qualquer outro gasto do ente público com ações, projetos, programas decorrentes do evento geológico, incluindo políticas sociais (saúde, educação), patrimônio histórico e infraestrutura. Prevê, ainda, que os custos serão quitados sem direito de regresso (nada mais poderá ser cobrado da empresa).

Tragédias devem servir de aprendizado da importância da atuação eficaz do município como implementador de política ambiental

Até o momento, não temos notícia de publicação pelo município de um plano de política pública para mitigação dos danos. Ainda que os recursos sejam suficientes para que Maceió repare por si só todos os danos do desastre, ficamos com as seguinte questões: quais serão as próximas situações em relação às 35 minas? Estamos seguros de não sofrer novamente com situações similares? Quantas empresas podem estar atuando de forma irregular noutras cidades,

Para que o município assim atue, é necessário o desenvolvimento de capacidades estatais e a criação de órgão ambiental com quadro técnico concursado e equipamentos, evitando atuações clientelistas e cooptação da atuação dos agentes públicos pelos detentores do poder econômico. Também é necessária a construção de arranjos federativos com estados e a União, com cooperação e coordenação para que os entes possam executar suas múltiplas atribuições de forma adequada, autônoma e eficiente.

Problemas ambientais trazem interesses que vão além do território municipal, demandam tomada de decisões sustentáveis e compatíveis com o cenário global, considerando a transversalidade com outras políticas e a existência de múltiplas escalas temporais e espaciais dos processos ambientais. Tudo isso mostra a importância do planejamento centralizado das diretrizes a seguir, e o fato de sua implementação não dever ficar exclusivamente à mercê do interesse político do administrador local.

Fabrício Motta, doutor em direito

Pagar por resultados, não por obras

JERSON KELMAN

O excelente editorial do GLOBO de 24 de dezembro revela que quase 40% das obras públicas com participação de recursos federais estão paradas. Essas "obras sem continuidade representam um investimento de R$ 32,2 bilhões, R$ 8,2 bilhões dos quais já pagos. O resto são recursos públicos congelados, que deixam de gerar empregos, renda e melhoria nos serviços. Puro desperdício". Para tornar as coisas ainda piores, as obras que recebem aportes federais são decididas por emendas parlamentares, sem o mínimo respeito à relação entre benefício e custo. De um lado, o povo carente; de outro, muita incompetência. Difícil conter a indignação!

Lamentavelmente, a situação real é muito pior, porque as obras que chegam a ser concluídas frequentemente param de funcionar ou passam a prestar serviço precário pouco tempo depois da inauguração. É difícil encontrar obra pública que continue prestando serviços adequados, digamos, dez anos depois de inaugurada. Depois de 20, 30 anos, mais ainda.

O editorial sugere um conjunto de medidas administrativas sensatas para corrigir as distorções mais graves. São aperfeiçoamentos do processo licitatório e de licenciamento, da concatenação entre os orçamentos do entes federados e da atuação dos órgãos de controle. Tudo para diminuir o desperdício. Porém há uma solução tipo "ovo de Colombo" para resolver o problema, que deveria ser considerada: pagar pelo resultado da obra, não pela obra em si.

Para ilustrar o conceito, convém usar o exemplo do editorial: apesar de investimentos maciços em saneamento executados pelo PAC a partir de 2006, muitos quilômetros de tubulações enterradas não conectam as casas às estações de tratamento de esgoto. Não servem para nada.

Muitos quilômetros de tubulações enterradas não conectam as casas às estações de tratamento de esgoto

Se, em vez de pagar pela obra, o contrato estipulasse pagamento por esgoto tratado, o resultado seria diferente. Primeiro, porque nenhum empreiteiro ganharia dinheiro por realizar obra sem serventia. Segundo, porque o empreendedor buscaria minimizar o custo do investimento, em vez de maximizá-lo para conseguir aditivos contratuais, como frequentemente acontece hoje. Terceiro, porque, ao longo dos anos de funcionamento, a atenção devida seria dada à manutenção da infraestrutura, prática raríssima no Brasil. Quarto, porque haveria transparência na hierarquização da alocação dos recursos públicos, inclusive o dinheiro definido por emendas parlamentares.

Não se trata de uma ideia de algum sonhador que desconhece as dificuldades de transitar da teoria à prática. Na realidade, o conceito de pagar por resultados — no caso, por metro cúbico de esgoto tratado — foi adotado com sucesso pela Agência Nacional de Águas (ANA) durante o governo Fernando Henrique Cardoso. É só resgatar o que já deu certo.

Jerson Kelman, engenheiro,