CHOQUE DE INFRAESTRUTURA

| POR EDUARDO DINIZ, LAURO GONZALEZ E ALINE LILIAN DOS SANTOS

Professor da FGV/EAESP desde 1990, **Gesner Oliveira** é um economista com ampla e diversificada atuação no setor público federal e estadual. Além de presidente da Sabesp e do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), já atuou como Secretário de Acompanhamento Econômico e Secretário Adjunto de Política Econômica do Ministério da Fazenda.

Nesta conversa com a GV-executivo, o professor relembra sua formação acadêmica e trajetória profissional, além de tratar de dois temas atuais que o têm interessado particularmente: a crise da água em São Paulo e os desafios do Brasil na área de infraestrutura. ➤

O BALANÇO HÍDRICO NÃO FECHA MAIS, O QUE EXIGE, ALÉM DE UM CHOQUE TECNOLÓGICO, UM CHOQUE CULTURAL: A ÁGUA NÃO PODE CONTINUAR SENDO TRATADA COMO UM RECURSO INESGOTÁVEL.

GV-executivo: Pode-se dizer que você é um economista bastante polivalente, tendo trabalhado em áreas muito díspares dentro do setor público: política macroeconômica no Ministério da Fazenda, política antitruste no Ministério da Justiça, infraestrutura e saneamento na Sabesp. Conte um pouco sobre sua formação e trajetória.

Gesner: Toda a minha formação acadêmica se deu em Economia, mas fiz um percurso bastante pluralista. Meu curso de graduação foi na FEA-USP, onde tive aulas com alguns economistas bastante ortodoxos, como Affonso Celso Pastore. Já no mestrado, na Unicamp, tive contato com a heterodoxia: Maria da Conceição Tavares, Carlos Lessa, João Manoel Cardoso de Mello, entre outros. O doutorado representou uma nova guinada: fui estudar com Albert Fishlow na Universidade da Califórnia, em Berkeley, onde voltei a ter uma formação mais tradicional. Isso me deu uma visão bastante abrangente dentro da Economia.

Em 1990, logo depois de concluir o doutorado, prestei concurso para professor na FGV/EAESP. Mas não fiquei muito tempo na Escola, porque em 1993 acabei indo para o Ministério da Fazenda, onde assumi duas secretarias diferentes durante os governos de Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso. Durante esse período, acabei ajudando na

elaboração da Lei Federal nº 8884, conhecida como “Lei Antitruste”, aprovada pelo Congresso em 1994. Em função dessa experiência, a vida me levou a outro ministério: em 1996 tornei-me presidente do CADE, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica, vinculado ao Ministério da Justiça, onde fiquei por quatro anos. Só voltaria a São Paulo no ano 2000, para reassumir as aulas na EAESP e, paralelamente, atuar como consultor na Tendências Consultoria.

GV-executivo: E como o consultor e professor de Economia, de volta a São Paulo, acabou se tornando presidente da Sabesp?

Gesner: Isso aconteceu em 2007. Como economista, até então envolvido com temas macroeconômicos e concorrenciais, eu jamais tinha cogitado trabalhar na área de infraestrutura ou saneamento, e menos ainda em um governo estadual. Porém, quando recebi o convite de José Serra, então governador de São Paulo, a Sabesp me encantou. Tratava-se da quarta maior empresa de água do mundo, com 28 milhões de clientes. Era uma companhia estatal aberta, pioneira no mercado de capitais, com um padrão de governança superior ao de muitas grandes empresas privadas e, ao mesmo tempo, havia uma instigante conexão com discussões de meio ambiente. Isso me deixou simplesmente fascinado.

GV-executivo: Essas discussões sobre meio ambiente, que o instigaram naquela época, já permitiam prever de alguma forma a crise de abastecimento hídrico que abateria São Paulo sete anos depois?

Gesner: As pessoas em geral não se dão conta, mas o abastecimento de água é, há muitíssimo tempo, um desafio de grandes proporções na região metropolitana de São Paulo. Mesmo em épocas normais, a disponibilidade de água por habitante é baixíssima, comparável à dos locais mais críticos do Nordeste.

Entretanto, isso não quer dizer que a crise aguda que estamos enfrentando desde o ano passado pudesse ser prevista. A estiagem que atingiu São Paulo entre 2013 e 2014 foi um evento climático extremamente atípico, completamente sem precedentes. Havia um problema de fundo – esse sim conhecido –, mas a ele somou-se um acontecimento extremo, que desafiou todos os modelos de previsão e nos trouxe à situação em que estamos. Costumo dizer que essa estiagem em São Paulo pode ser comparada a um terremoto de grau 10 na escala Richter, tamanha a sua excepcionalidade.

GV-executivo: De que forma, se não a crise aguda, pelo menos o problema de fundo pode ser administrado?

Gesner: Ele tem sido atacado historicamente com incrementos da oferta. Foi assim que, nos anos 1970,

RAIO X

- ▶ Gesner Oliveira
- ▶ Graduado em Economia pela FEA-USP (1978).
- ▶ Doutor em Economia pela Universidade da Califórnia/Berkeley (1989).
- ▶ Secretário Adjunto de Política Econômica (1993-1994) e Secretário de Acompanhamento Econômico (1995) do Ministério da Fazenda.
- ▶ Presidente do CADE (1996-2000).
- ▶ Presidente da Sabesp (2007-2010).
- ▶ Professor da FGV/EAESP.

depois de sucessivos episódios de crise, investiu-se no Sistema Cantareira. Na época em que presidi a Sabesp, entre outras medidas, investimos na ampliação do Sistema Alto Tietê, fazendo com que sua capacidade de fornecimento passasse de 10 para 15 metros cúbicos de água por segundo.

Com tudo isso, também passamos a investir em fontes alternativas: criamos o programa Aquapolo Ambiental, uma parceria da Sabesp com a Odebrecht,

voltado à produção de água de reuso para abastecer a indústria. Ao mesmo tempo, também desenvolvemos importantes programas de redução de perdas, tornando a oferta mais eficiente. Entre 2007 e 2010, conseguimos baixar de 32 para 26% a proporção de água perdida no fornecimento. Foi um avanço importante, mas é pequeno se levarmos em conta que em alguns países esse indicador chega a ficar abaixo de 10%.

GV-executivo: Todas essas medidas se referem ao lado da oferta. E pelo lado da demanda, o que pode ser feito?

Gesner: Pode-se fazer muito. É preciso ter em mente que o maior consumidor de água, com cerca de 60% da demanda, é o setor agropecuário. Neste sentido, é importante criar sistemas de racionalização da irrigação, bem como políticas de incentivo à preservação das nascentes, algo que no Brasil ainda está em estado embrionário.

O BRASIL TEM INVESTIDO APENAS 2,5% DO PIB EM INFRAESTRUTURA, ENQUANTO A CHINA E O VIETNÃ INVESTEM 8,5% E 15%, RESPECTIVAMENTE. ISSO NOS COLOCA EM UMA POSIÇÃO MUITO DEFASADA. PRECISAMOS DAR UM SALTO NESTA ÁREA.

A indústria, por sua vez, responde por 30% da demanda. Aqui o que se poderia fazer é fixar percentuais mínimos obrigatórios de água de reuso sobre o volume total de água consumida. Trata-se de uma matéria sobre a qual ainda não existe regulação.

Por fim, o uso residencial, apesar de contribuir com apenas 10% da demanda, não pode ser esquecido. Por exemplo, sistemas de medição individualizada em condomínios, que permitem que cada apartamento racionalize seu consumo, reduzem muito o consumo de água e devem ser incentivados. Multas realmente pesadas quando houver desperdício, como no caso de lavagem de calçadas, também seriam bem-vindas.

GV-executivo: Mas para serem efetivas, tais medidas exigem uma forte mudança cultural.

Gesner: Sem dúvida! Costumo dizer que precisamos sair do mundo da fantasia. Vivemos em imensos aglomerados urbanos, como São Paulo, cuja demanda por água assume dimensões fenomenais; porém continuamos recorrendo a algo que os romanos já faziam na antiguidade: buscar água cada vez mais longe. Essa forma de operar podia ser válida na antiguidade, mas deixa de ser sustentável em um planeta que caminha para 9 bilhões de habitantes ainda neste século. O balanço hídrico

simplesmente não fecha mais, o que exige, além de um choque tecnológico, um choque cultural: a água não pode continuar sendo tratada como um recurso inesgotável.

GV-executivo: Em São Paulo, o governo estadual tem afirmado que está conseguindo enfrentar a crise sem racionar a oferta, apenas reduzindo a pressão da água nas tubulações. Mas isso expõe uma parte da população, sobretudo em bairros periféricos, aos mesmos efeitos práticos de um racionamento. Não se está negando algo que de fato existe?

Gesner: Há uma diferença entre um racionamento – que é a interrupção do fornecimento de água em determinados períodos – e as medidas que estão sendo tomadas para atenuar o problema sem interromper a oferta. É verdade que, ao se reduzir a pressão na rede, alguns locais acabam tendo problemas de abastecimento. Mas são casos pontuais. O custo de um racionamento seria muito maior...

GV-executivo: Por quê?

Gesner: Porque acarretaria elevação das perdas. Em um racionamento há grandes variações de pressão nas tubulações, o que aumenta os vazamentos. Também crescem as chances de rompimento de adutoras, sobretudo das mais antigas, com

a forte pressão exercida pela água quando o fornecimento é restabelecido. Em consequência disso, uma parcela considerável da água poupada com os cortes acaba sendo desperdiçada da pior forma possível. Por fim, a própria administração de um racionamento é uma operação bastante complexa, que tem seu custo. Por isso, normalmente o racionamento é uma medida que se reserva aos casos mais extremos. A meu ver, o governo tem feito bem em evitá-la.

GV-executivo: Ironicamente, ao mesmo tempo que sofre com a escassez de água, a cidade de São Paulo é cortada por três importantes rios, além de haver uma grande quantidade de rios e córregos canalizados sob seu asfalto...

Gesner: Sem dúvida, e o desafio é despoluir. Seul, na Coreia, tem experiências fantásticas de revitalização de rios e córregos urbanos. Acho que, em São Paulo, o primeiro problema a ser atacado deve ser a despoluição dos córregos não canalizados, que oferecem maiores riscos à saúde pública. A Sabesp tem atuado em muitos deles, como o do Sapateiro, que cruza o Parque do Ibirapuera; o das Corujas, na região de Pinheiros; e o Cruzeiro do Sul, na zona leste. Cerca de 40 córregos já foram despoluídos, com grande benefício para o entorno urbano.

Um próximo passo seria agir nos córregos canalizados. Com isso, no futuro, poderemos pensar em despoluir os grandes rios. Não dá para fazê-lo sem começar pelos rios e córregos tributários.

GV-executivo: De onde vêm os recursos investidos na recuperação desses córregos?

Gesner: A Sabesp atua nessa frente com fundos próprios e recursos da Caixa Econômica Federal. Há também uma participação da Prefeitura de São Paulo, que faz investimentos complementares, como o arruamento necessário à instalação de coletores-tronco de esgoto.

Na verdade, a maior complexidade desses projetos não está no investimento, mas na governança. É preciso identificar as lideranças comunitárias e fazer um trabalho de convencimento, para que o lixo e o esgoto não voltem a ser despejados nos rios. Esse trabalho de convencimento é delicado, mas muito interessante, e também contribuiu para que, como já mencionei, eu me encantasse pela área de saneamento.

GV-executivo: O encantamento parece ter ido além, estendendo-se a temas de infraestrutura de forma geral. Fale um pouco sobre os estudos que você tem desenvolvido nessa área na EAESP.

Gesner: Em temas relacionados a infraestrutura, saneamento e meio ambiente, há alguns anos eu vinha sentindo falta de uma maior interação entre três grandes tribos: os acadêmicos, os empresários e os reguladores. Daí nasceu o que hoje é chamado de Grupo de Economia da Infraestrutura e Soluções Ambientais. O grupo se

reúne pelo menos uma vez por mês para discutir assuntos como aeroportos, rodovias, saneamento básico, eficiência energética, entre outros. Dessas discussões já resultaram várias sugestões, inclusive em forma de livros – um deles sobre parcerias público-privadas e outro sobre economia do saneamento.

GV-executivo: Como é possível lidar, no médio e longo prazos, com os conhecidos problemas de infraestrutura que limitam o crescimento do Brasil?

Gesner: O Brasil tem investido pouquíssimo nessa área: apenas 2,5% do PIB é destinado a investimentos em infraestrutura, o que nos coloca em uma posição muito defasada em relação a outros países. A China, para se ter uma ideia, investe 8,5% de seu produto em infraestrutura, e o Vietnã, cerca de 15%. Precisamos dar um salto nessa área.

No passado, o Estado teve um papel muito ativo nesses investimentos – como na década de 1970, quando o Brasil chegou a investir mais de 5% do PIB em infraestrutura. Há muito tempo isso não é mais possível por falta de recursos fiscais, e é muito importante que esse salto seja dado com mobilização de capital privado. Para isso, as parcerias público-privadas e as concessões são fundamentais.

GV-executivo: E o que é preciso para que elas funcionem?

Gesner: Que haja regras estáveis e claras para o investimento privado, evitando-se o excesso de intervencionismo. Garantidas essas condições, sem dúvida existe apetite por parte do setor privado para investir. Por ser

de longo prazo, o investimento em infraestrutura exige regras estáveis e capacidade de planejamento. Nos anos 2000, o Brasil não teve bom desempenho nesse quesito: verificou-se uma expansão exagerada do Estado, com pouca qualidade: uma profusão de novos ministérios e secretarias sem muita articulação, além de regras pouco transparentes e que mudam a toda hora. Para investimentos de longo prazo, esse é um ambiente muito complicado.

E a responsabilidade não é apenas do atual governo. A condução espetacularizada e pouco técnica das investigações da Operação Lava Jato, por exemplo, também é temerária para o ambiente de negócios. O mecanismo da delação premiada deveria ser tratado com muito mais cautela. Delações não são verdades absolutas, e sua publicização deliberada e seletiva pode causar danos irreversíveis a determinados grupos. O custo para a economia é enorme!

Ao mesmo tempo, porém, também temos que considerar que nossa demanda reprimida por infraestrutura é muito grande, o que faz do Brasil um mercado formidável para esses investidores. Metade da população não tem acesso a esgotamento sanitário, para citar um único exemplo. Isso é, sem dúvida, uma enorme tragédia social, mas ao mesmo tempo uma tremenda oportunidade empresarial. Nesse sentido, sou muito otimista. Basta estimular um ambiente propício aos negócios e o choque de infraestrutura é possível. ●

EDUARDO DINIZ > Editor chefe da GV-executivo >

eduardo.diniz@fgv.br

LAURO GONZALEZ > Professor da FGV/EAESP >

lauro.gonzalez@fgv.br

ALINE LILIAN DOS SANTOS > Jornalista da GV-executivo >

aline.lilian@fgv.br