

O Programa de Aceleração Econômica, o Setor de Hidrocarbonetos e o Debate Estratégico da Matriz Energética Brasileira.

Cloviomar Cararine*

Henrique Jäger*

I - Introdução

Ao final do primeiro mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, principalmente durante os debates do período eleitoral, reapareceu com força na agenda política do país o tema do desenvolvimento econômico e, subsidiariamente, a necessidade do país romper com a inércia e voltar a crescer de forma consistente e significativa.

Neste contexto, no início de 2007, foi divulgado o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC¹, abarcando um conjunto de ações que tem como intuito elevar as baixas taxas de crescimento econômico, que caracterizaram a economia brasileira nos últimos 25 anos (abaixo de 3% ao ano, em média), para um novo patamar, em torno de 5% ao ano.

O plano prevê um aumento do investimento em infra-estrutura, principalmente na geração de energia, um incremento no crédito disponível e no financiamento, a desoneração e melhoria do sistema tributário, a adoção de medidas fiscais de longo prazo e a proposição de mudanças regulatórias, além de outras iniciativas.

Este artigo objetiva apresentar algumas reflexões sobre as medidas propostas pelo governo, no âmbito do PAC, que dizem respeito aos setores de hidrocarbonetos e à matriz energética brasileira. São duas as motivações principais para a elaboração deste texto: a primeira, tem a ver com o grande volume de investimentos previstos no PAC para a expansão da capacidade de ofertar energia proveniente dos hidrocarbonetos e a importância crucial deste setor como base de sustentação a um processo de crescimento econômico mais duradouro. A segunda, relacionada ao fato de que o PAC apresenta-se como um programa ainda em processo de construção, uma vez que depende para sua execução, em grande medida, das discussões que ocorrerão no legislativo. Desta forma, há a possibilidade de intervenção da sociedade civil organizada no debate sobre o conjunto de propostas anunciadas.

II – O PAC e o setor de hidrocarbonetos

A maior parte das propostas apresentadas no PAC visa enfrentar os principais gargalos ao crescimento econômico do país para os próximos anos. O programa propõe aplicar em quatro anos, um total de investimentos em infra-estrutura da ordem de R\$ 503,9 bilhões, distribuídos nas áreas de transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos. No que se refere às suas fontes, este valor está dividido em R\$ 67,8 bilhões do orçamento do governo federal e R\$ 436,1 bilhões provenientes das estatais federais e do setor privado.

Para o setor energético, estão previstos R\$ 274,8 bilhões, correspondendo, portanto, a 54,5% do total dos recursos. Especificamente para o setor de hidrocarbonetos, estão orçados R\$ 179 bilhões, cabendo à Petrobras, sozinha, responder por R\$ 171,7 bilhões dos investimentos.

No PAC estão inclusos 183 projetos que já apareciam no planejamento estratégico da Petrobras 2007-2011. Deste conjunto vale destacar alguns:

- Plano de antecipação da produção de gás natural (GN) na região Sudeste (plangás) - Com investimentos de R\$ 25 bilhões, visa aumentar a oferta de GN na região Sudeste do Brasil em 39 milhões de m³/dia, passando dos atuais 16 milhões m³/dia para 55 milhões de m³/dia. De acordo com a Petrobras estes investimentos vão aumentar a confiabilidade do sistema elétrico nacional, disponibilizando GN para a geração térmica;
- Construção de gasodutos e de duas plantas de gás natural liquefeito (GNL) - Investimentos orçados em R\$ 15,4 bilhões, até 2010. Destacando-se:
 - Gasoduto Urucu-Coari-Manaus, com extensão de 662 Km.
 - Gasoduto Sudeste-Nordeste – Gasene, 265 Km de extensão.

* Ambos economistas e técnicos do DIEESE.

¹ O PAC foi oficialmente divulgado no dia 22 de janeiro de 2007. Para uma visão do conjunto das medidas anunciadas, bem como de suas implicações mais gerais, ver DIEESE, Nota Técnica 41, Principais Aspectos do Programa de Aceleração do Crescimento. www.dieese.org.br.

- Gasoduto Campinas-Rio, 453,6 Km de extensão.
- Instalação de duas unidades de regaseificação (ambas navios convertidos), uma na Baía da Guanabara/RJ e outra no Porto de Pecém/CE;
- Implantação do complexo petroquímico do Rio de Janeiro - Com investimentos totais orçados em R\$ 21 bilhões, sendo R\$ 8,2 bilhões até 2010, terá capacidade para processar 150 mil barris/dia de petróleo. O pólo será formado por uma unidade de produção de petroquímicos básicos e por seis unidades petroquímicas de segunda geração; e
- Manutenção da auto-suficiência – Visando garantir a auto-suficiência na produção de petróleo, a Petrobras vai investir R\$ 81 bilhões, até 2010, em exploração e produção.

O Governo Federal e a Petrobras não divulgaram informações sobre os impactos destes investimentos na geração de emprego e renda. Mas o presidente da Petrobras, José Sérgio Gabrielli de Azevedo, revelou, em depoimento na Câmara dos Deputados, em 19 de outubro de 2005, que o plano de investimentos da empresa vai gerar, em média, no Brasil, para o período 2006-2010, cerca de 662 mil empregos, sendo 160 mil diretos e 502 mil indiretos mais o efeito renda. O mesmo documento estima em 10% a participação da Petrobras no Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil.

Uma outra informação que permite inferir os possíveis impactos do PAC na geração de novos postos de trabalho no setor diz respeito ao Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural - Promimp, criado pelo Governo Federal, em 2003, com o intuito de aumentar o conteúdo nacional nas indústrias do setor. Este programa planeja qualificar, entre os anos de 2007 e 2008, 112 mil trabalhadores, todos com emprego praticamente garantido, ao final das atividades formativas.

Desta forma, pode-se dizer que as medidas do PAC para o setor de hidrocarbonetos e energias alternativas coincidem, na quase totalidade, com aquelas previstas no planejamento estratégico da Petrobras, como a mesma ressaltou em comunicado relevante ao mercado, um dia após o lançamento do PAC:

- “garantir, no longo prazo, a auto-suficiência sustentada do Brasil em petróleo, com produção mínima 20% acima do consumo nacional, relação reserva produção mínima de 15 anos e aumento da produção de óleos leves”;
- “ampliar e modernizar o parque de refino, aumentando a participação do óleo nacional na carga processada e melhorando a qualidade dos derivados”;
- “acelerar a produção e a oferta de GN”;
- “assegurar a liderança na área de biocombustíveis”.

Destas medidas, duas merecem uma maior atenção e serão analisadas neste artigo: a meta de crescer a produção nacional de petróleo 20% acima do consumo nacional e a aceleração da produção e da oferta de GN.

II.1 - A meta para a produção de petróleo

Inicialmente, deve-se lembrar que o país levou cerca de meio século para conseguir a auto-suficiência de petróleo por meio de sua empresa estatal, a Petrobras. Foi uma longa e dura jornada. Por outro lado, as pesquisas geológicas indicam que apenas 1% do solo brasileiro tem características morfológicas propícias à formação de depósitos de hidrocarbonetos. Assim, em relação à meta de aumento da produção nacional de petróleo acima do consumo do país, cabe questionar o que será feito com este excedente? Uma boa indicação é o que diz o planejamento estratégico da Petrobras, 2007-2011, que prevê a exportação do excedente da produção.

Para um país como o Brasil, com reservas de hidrocarbonetos escassas, considerar o petróleo como uma simples commodity é um erro que pode comprometer a sua capacidade futura de desenvolvimento. Neste sentido, é estratégico exaurir as reservas do país para gerar superávit comercial em um momento em que as reservas mundiais de petróleo não aumentam no mesmo ritmo do consumo e os preços internacionais começam a refletir esta realidade? Isto porque, se hoje o preço do barril do petróleo gira em torno dos US\$ 60, em que patamar estará daqui a vinte anos, com a relação reservas mundiais/consumo em níveis muito mais baixos?

Outra questão a destacar, é que o marco legal do segmento do petróleo no Brasil, dado pela Lei 9.478/97, abre o mercado nacional às transnacionais do petróleo que, ano a ano, vêm aumentando sua

participação na produção nacional². O petróleo produzido por estas empresas não é contabilizado pelo país e a prova disto é que o cumprimento da meta do PAC de manter a produção nacional 20% acima do consumo está restrita à produção da Petrobras. Em outras palavras, no curto prazo o país estará produzindo muito mais petróleo que o excedente previsto de 20% sobre o consumo, acelerando o esgotamento das escassas reservas ao exportar esta produção adicional, principalmente para os Estados Unidos da América.

II. 2 - A meta para o Gás Natural

No que se refere à intenção de acelerar a produção e a oferta de GN, cujo consumo nacional vem crescendo anualmente a uma taxa superior a 12% ao ano³, o governo destacou a necessidade de se construir um marco regulatório que aponte para o aumento da concorrência, como forma de incentivar a oferta e evitar uma crise de desabastecimento⁴.

Um olhar mais atento indica que o governo quer regulamentar não todo o segmento do GN, mas, basicamente, o transporte do gás da boca do poço ao duto da empresa de distribuição estadual. Aparentemente, o aumento da concorrência seria um bom caminho para se garantir um aumento da oferta, mas não é o que ocorre, de fato, neste segmento da indústria. De acordo com o trabalho de Carmen de Alveal e Edmar Luiz Fagundes Almeida (2001) (“Livre Acesso e Investimento na Rede de Transporte da Indústria de Gás Natural: questões (im) pertinentes”):

“Uma indústria de gás nascente, como a brasileira, é caracterizada pela insuficiência de infraestrutura de transporte e distribuição e, assim, pela alta interdependência entre as decisões de investimento dos agentes que operam nos diversos segmentos da cadeia industrial (...). Na fase inicial de vida da indústria de GN, o objetivo fundamental de uma política regulatória setorial é o de promover prioritariamente os investimentos em condições favoráveis de custos e de preços para aumentar a quantidade demandada e o número de consumidores de GN. Nesse intuito, o arcabouço regulatório não pode ignorar as restrições objetivas de incerteza e risco para a realização de investimentos, dado que as decisões de investimento em um dos segmentos são altamente dependentes das decisões de investimento nos outros segmentos da cadeia.” (Alveal e Almeida, 2001:8-9)

O caráter flexível do GN permite sua utilização como substituto dos combustíveis líquidos derivados de petróleo, da hidroeletricidade e dos bioenergéticos. Deste modo, o GN está em permanente competição com estas fontes de energia e a continuidade do crescimento de seu consumo depende de sua competitividade. É a possibilidade de escolha de outras fontes de energia que confere importância especial à regulamentação do mercado. A depender dos caminhos escolhidos, os investimentos previstos podem ser cancelados por conta do aumento das incertezas com relação à viabilidade econômica dos mesmos, gerando desequilíbrios entre a oferta e a demanda, principalmente na região Nordeste, por falta de infra-estrutura de transporte (leia-se, gasodutos)⁵.

² A Shell (empresa anglo-holandesa) já produz mais de 50 mil barris diários de petróleo em parceria com a Petrobras, ficando com 80% da produção. A Devon (empresa americana) anunciou que deve atingir a marca de 90 mil barris diários até o final de 2007.

³ Apesar deste alto crescimento anual, o segmento do gás natural no Brasil é muito pouco desenvolvido. É classificado em nível 2, em uma escala de evolução que vai de 1 a 8, de acordo com a penetração do GN na matriz energética, a extensão e densidade da rede, o grau de diversificação setorial do consumo e o número de participantes no setor. Até os anos 90, o gás natural tinha uma pequena participação na matriz energética nacional (média de 3,5%). Em 2007, deve responder por aproximadamente 9 a 10 %.

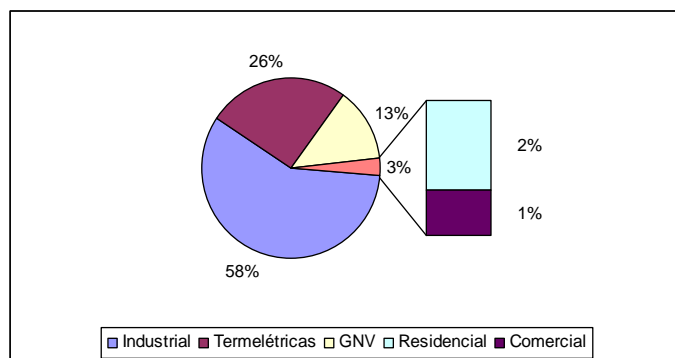
⁴ Em 2005, o país consumiu excetuando-se o consumo da Petrobras, 40,9 milhões de m³ de GN/dia. Para 2010, o consumo esperado é da ordem de 99,3 milhões de m³ de GN/dia.

⁵ A inexistência desta infra-estrutura integrada de transporte está provocando desequilíbrios regionais entre oferta e demanda de gás natural. Enquanto nas regiões Sul e Sudeste do país, onde se concentram 80% do PIB e a maior parte da população, há um relativo equilíbrio entre oferta e demanda de gás natural (em função das importações da Bolívia), no Nordeste, que se abastece somente com o gás extraído na região, há déficit porque a região não está interligada por meio de gasodutos ao resto do país. A falta de gás natural afetou, recentemente, a produção nacional de fertilizantes nitrogenados, uma vez que as duas maiores fábricas do país estão localizadas no Nordeste e dependem do gás natural como matéria-prima.

De qualquer forma, nos próximos anos o GN vai exercer papel fundamental na matriz energética brasileira, porque as termelétricas vão funcionar como um “seguro” contra a possível escassez de geração de energia⁶.

Para além deste importante debate sobre a regulamentação, outra questão fundamental, que não está no escopo do PAC, é a discussão da estratégia de utilização do GN. O Gráfico 1, confeccionado a partir de informações da Agência Internacional de Energia (IEA), apresenta a distribuição do consumo do GN no Brasil.

**Gráfico 1 – Perfil do Mercado de Gás Natural no Brasil
2005**



Fonte: EIA, 2005, elaborado pela equipe do DIEESE.

O emprego do GN como fonte permanente para geração de energia ou mesmo como combustível para carros de passeio (GNV), quando o país exporta gasolina e importa diesel, aponta para a importância da discussão da definição das prioridades em sua utilização, uma vez que o GN gera maior valor agregado quando utilizado em outros fins, como mostra o Quadro 1.

QUADRO 1 - Valor Agregado por 100 unidades do Gás Natural

Utilização	Valor Agregado
Industrial	
Petroquímica	500 a 700
Metanol	300 a 400
Hidrogênio	350
Fertilizantes	200 a 300
Diesel e parafinas	250
Energia Elétrica (termelétricas)	100
Combustível (GNV)	100

Fonte: Luis Eduardo Lopes e Carlos Alberto Dutra (“Gás Natural como Matéria-Prima”), elaborado pela equipe do DIEESE.

Em outras palavras, a queima de GN para gerar eletricidade, calor ou como combustível, em substituição à gasolina, dobra o valor inicial. Mas, quando o GN é transformado, a geração de valor é muito maior, podendo multiplicar por até sete vezes o valor inicial, se utilizado na indústria petroquímica, por exemplo.

Deste modo, como o país não é auto-suficiente em GN, tendo que importar aproximadamente 50% do que consome – e não há perspectivas de reverter este quadro a médio prazo – há a necessidade de se discutir com maior profundidade a utilização deste importante recurso natural não renovável.

⁶ A participação do GN na geração de energia é estimada em 10%, e a Petrobras controla 12 termelétricas com capacidade de geração de 4.432 MW (90% da capacidade total).

III - A Matriz Energética e a retomada do desenvolvimento

A discussão sobre como utilizar o GN remete à definição de prioridades que, por sua vez, coloca a questão das escolhas que o país deve fazer tendo em vista a viabilização do desenvolvimento sustentável. Como já destacado anteriormente, além dos investimentos concretos anunciados no PAC para o setor de hidrocarbonetos, estão previstas mudanças no marco regulatório que irão rebater em todos os setores ofertantes de energia do país, com destaque para: Lei do Gás (Projeto de Lei n. 6.673/2006), Regulamentação das Agências Governamentais (Projeto de Lei n. 3.337/2004) e Regulamentação do Artigo 23 da Constituição Federal (definição de competência ambiental – Projeto de Lei Complementar). Este rol de medidas visa agilizar e facilitar a implementação de investimentos em infra-estrutura, sobretudo no que se refere à questão ambiental, garantindo a oferta de derivados de petróleo, GN e demais energias necessárias ao crescimento da economia.

Entretanto, a experiência de crescimento vivenciada pelo Brasil durante o regime militar mostra que o crescimento econômico, por si só, não resolve os problemas estruturais do país, podendo, inclusive, aprofundá-los, a depender do caminho escolhido. Por isto, as Centrais Sindicais brasileiras estão organizando uma grande jornada para discutirem desenvolvimento com distribuição de renda e valorização do trabalho.

Se a aceleração do crescimento econômico provocará um aumento do consumo de energia acima da média observada nas últimas décadas, é possível prever que a adoção de uma agenda desenvolvimentista com distribuição de renda aumentará ainda mais este consumo. Quanto mais desenvolvido um país, maior tende a ser o seu consumo de energia, mesmo que a base deste desenvolvimento não seja o consumo desenfreado que caracteriza as sociedades desenvolvidas atuais.

Além do baixo consumo de petróleo *per-capita*, relativamente aos países desenvolvidos, o Brasil apresenta um grande diferencial em relação aos demais países do mundo no que se refere à matriz energética. Enquanto as fontes de energia não renovável (Petróleo, Carvão, GN e Energia Nuclear) respondem por 86,3% das fontes primárias na produção de energia no mundo, no Brasil somam 56,4%. As fontes de energia renovável perfazem os outros 43,4% da matriz energética brasileira e apresentam um grande potencial de crescimento⁷, seja por meio do aumento da oferta de energia hidrelétrica⁸ seja por meio do aumento da oferta de energia oriunda da biomassa⁹.

Assegurar o aumento da oferta de energia necessário para o desenvolvimento com inclusão social é um grande desafio que se coloca para o país nos próximos anos. A sociedade civil organizada, em especial o movimento sindical, tem que participar deste debate, fazendo a discussão estratégica do modelo de desenvolvimento e da matriz energética necessária para possibilitar desenvolvimento com distribuição de renda, valorização do trabalho e minimização dos impactos ambientais.

IV - Bibliografia

DIEESE. “Principais Aspectos do Programa de Aceleração do Crescimento”
[http://www.dieese.org.br/nota técnica n 41](http://www.dieese.org.br/nota_tecnica_n_41), acessado em 15/03/2007.

⁷ Embora haja um alto potencial de crescimento, não se pode desconsiderar os impactos ambientais desta expansão, como pretendem alguns setores da sociedade brasileira. É necessário um amplo debate que envolva todos os interessados na busca das soluções que potencializem os resultados com o menor impacto ambiental possível.

⁸ Há estudos que apontam que o país tem potencial para dobrar sua geração de energia a partir da hidroeletricidade.

⁹ A geração de energia por meio da biomassa, principalmente no que se refere ao programa de biodiesel, tem um grande potencial de geração de trabalho e renda nas regiões menos desenvolvidas do país.