

**IERJ:** Instituto dos Economistas  
do Rio de Janeiro

# A ECONOMIA POLÍTICA DA CRISE

PROBLEMAS E IMPASSES DA  
POLÍTICA ECONÔMICA BRASILEIRA



MARCO  
TUPPER

  
VOZES /  
achiamé

**Maria da Conceição Tavares**  
**Maurício Dias David**  
organizadores

# *A POLÍTICA ENERGÉTICA EM QUESTÃO*

*Antônio Barros de Castro\**

## **Concepção e Fases da Política Energética**

O mercado internacional de petróleo atravessou duas fases de grande turbulência ao longo dos anos 70. Na primeira delas, no curto espaço de três meses (setembro a dezembro de 1973) o preço do petróleo saltou de 3 para 11,6 dólares o barril. Cerca de cinco anos depois, uma segunda escalada levaria o preço do produto além da marca dos 30 dólares por barril. A cada “choque”, as autoridades brasileiras trataram de responder mediante a busca de substitutos para o petróleo, e o reforço da produção em território nacional. Assim, em 1975, seriam anunciados:

- o Programa Nacional do Álcool;
- o Acordo Nuclear Brasil-Alemanha;
- uma política de subsídios visando o aproveitamento das sobras de carvão vapor, na substituição do óleo combustível;
- a intensificação dos investimentos da Petrobrás (anunciada em 1974) e a abertura da prospecção às companhias estrangeiras (contratos de risco).

Nos anos que se seguiram ao “primeiro choque”, a implementação desta política centrada no desenvolvimento de fontes alternativas começaria a revelar-se problemática. No que concerne ao programa do álcool, após um primeiro momento

\* Professor da COPPE/UFRJ e membro do Conselho Consultivo do IERJ.

de entusiasmo, a adição da capacidade instalada em destilarias decairia ano após ano (de 1976 a 79). O Acordo Nuclear, de sua parte, apenas começaria a sua lenta e atribulada caminhada. Os elevados subsídios concedidos (via preços) ao uso do carvão acarretariam o início do seu emprego na indústria cimenteira; tratava-se, porém, de um avanço quantitativamente modesto. Em suma, das medidas anunciadas com alarde nesta primeira fase, somente a intensificação dos investimentos em exploração pela Petrobrás viria a adquirir grande relevância. A par disto, haveria que registrar, na frente elétrica, alguns eventos. Dentre eles, notadamente, a revelação do potencial hídrico brasileiro (muito superior ao até então presumido), e o início da construção das grandes hidrelétricas de Itaipu e Tucuruí.

A segunda série de altas, que tem início com o desmontamento do regime iraniano, trazia consigo uma elevação de cerca de 80% (em termos reais) do preço internacional do petróleo. A resposta das autoridades brasileiras, desta feita mais rápida e mais vigorosa, assemelha-se notoriamente à reação provocada pelo primeiro choque — revelando que a percepção da “crise energética”, e do que se havia que fazer diante dela, permanecia inalterada. Efetivamente, o Modelo Energético Brasileiro (MEB), datado de setembro de 1979, anuncia aquilo que poderíamos caracterizar como uma fuga ordenada do petróleo e, em particular, do petróleo importado. Este traço marcante do MEB pode ser caracterizado pela constatação de que, enquanto no período 1969 a 1973 o petróleo respondeu por mais da metade do crescimento do consumo total de energia primária no país, de 1980 a 85 o consumo de petróleo haveria de ser *reduzido* significativamente (de 48 para 41 milhões de toneladas). E isto não obstante a firme expansão prevista para o consumo total de energia (computadas todas as fontes), que deveria saltar de 122 para 174 milhões de toneladas equivalentes de petróleo.<sup>1</sup>

Além de assentar-se sobre a mesma concepção, o programa divulgado a fins de 1979 retoma e reforça as mesmas políticas-meio, estabelecendo ambiciosas metas a serem alcançadas

<sup>1</sup> Balanço Energético Nacional, 1980.

no ano de 1985. Sob o clima engendrado pelo “segundo choque” (que beira o pânico, por ocasião do conflito Iraque x Irã), tinha então início uma fase excepcionalmente *ativa* da política energética. O programa do álcool, em particular, adquiriria grande impulso. Em diversos ramos industriais, o óleo combustível começaria a ser substituído por outras fontes, destacadamente o carvão mineral, a lenha e o carvão vegetal.

A impulsão adquirida com o “segundo choque” não seria, porém, um fenômeno duradouro. Com efeito, por volta de outubro-novembro de 1981, era possível pressentir o ingresso numa nova fase. Não sendo, porém, esta nova fase assumida pelos porta-vozes da política energética, caberia detectá-la através de certos indícios. Dentre eles, destaquemos:

- o Programa Nacional do Álcool de julho a novembro não contou com novas liberações de financiamentos oficiais;
- a meta para o carvão mineral, originariamente (1979) fixada em 27 milhões de toneladas (objetivo para 1985), caiu para 17 milhões de toneladas na segunda versão “revista e atualizada” do MEB (maio de 1981). Recentemente, o Sindicato previu que se chegue a 10 milhões em 1985, enquanto o Ministro de Minas e Energia, ao que parece, não se arrisca a fazer novos prognósticos;<sup>2</sup>
- o Programa de Óleos Vegetais (para substituição do diesel), apesar de aprovado pela Comissão Nacional de Energia, não chegou a ser iniciado;
- a implantação da unidade de processamento de xisto em escala industrial (que deveria encontrar-se em pleno curso) continua a ser protelada;
- a entrada em funcionamento das oito usinas integrantes do Acordo Nuclear, inicialmente previsto para 1990, foi adiada para 1995 e, novamente, para o ano 2000.
- por fim, cerca de treze hidrelétricas teriam o começo de suas obras postergado.

Estas mudanças tendem a ser encaradas como reflexos da conjuntura adversa em que se debate presentemente a eco-

<sup>2</sup> *Gazeta Mercantil*, 24 nov. 1981

nomia. Um momento de reflexão leva, contudo, a suspeitar da existência de razões mais profundas. Afinal, se o ritmo de expansão do consumo de energia previsto no MEB ainda fosse esperado; se ainda se acreditasse no término eminente da “era do petróleo”; e, sobretudo, se a substituição do petróleo (em seus diversos usos) tivesse se revelado atraente, dificilmente haveria de ocorrer semelhante “desaceleração” de um programa concebido como a — urgente — construção de uma nova base energética.<sup>3</sup> Em suma, os fenômenos acima apontados sugerem algo mais que uma mera desaceleração: trata-se, segundo creio, de um movimento não assumido de rejeição (na prática) de uma política equivocada em sua percepção da “crise energética”, e precipitada na escolha das fontes a serem privilegiadas. Retornemos, pois aos fundamentos da política energética oficial.

### **A Fuga do Petróleo e suas Premissas**

A política energética adotada neste como em alguns outros países tem por fulcro a substituição — tão rápida quanto possível — do petróleo enquanto fonte energética. O maior ou menor grau de acerto deste gênero de política depende, claro, da validade de suas premissas maiores, que podem ser assim especificadas:

- a demanda de energia continuaria a crescer a um ritmo semelhante ao observado no pós-guerra;
- o petróleo estaria por acabar, ou — o que não difere muito em suas conseqüências — os preços, bem como o suprimento do produto, passaram a ser decididos de forma arbitrária e imprevisível;<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Advirta-se que tampouco teria sentido relacionar a perda de impulso com os recentes êxitos da Petrobrás. E isto pela simples razão de que eles foram (implicitamente) “previstos” no MEB.

<sup>4</sup> Seria difícil exagerar a influência desta arraigada convicção, no estabelecimento das diretrizes da política energética brasileira. Assim, nas palavras do então Ministro do Planejamento: “Tendo em vista a *escalada de preços praticada e ameaçada pela OPEP*, não há, no momento, definição mais prioritária de que a política energética.” Notas sobre uma

— existiriam substitutos para o petróleo (nos seus vários usos energéticos), tornados econômicos pelas sucessivas altas do produto.

Ocorre, no entanto, que estas suposições vêm-se revelando, em maior ou menor medida, *infundadas*. Vejamos, ainda que de passagem, por que motivos.

O consumo de petróleo em escala mundial apresenta hoje uma tendência profundamente modificada, em relação ao período pré-73. De fato, como resultado da crise que atravessa a economia mundial (com notória redução do ritmo geral de crescimento), das medidas de “conservação” (menor uso mediante maior aproveitamento), e, finalmente, da substituição por outras fontes, o consumo de petróleo sofreu notável desaceleração na segunda metade dos anos 70. Nos anos 80 e 90, admitida a retomada de um moderado ritmo de expansão, a nova tendência deverá manter-se em decorrência da intensificação de mudanças ensaiadas na década passada, tanto no que se refere à conservação, quanto no que toca ao — limitado — retorno ao carvão, e à exploração em escala comercial dos chamados óleos pesados, do xisto, e das areias asfálticas.<sup>5</sup>

Tampouco cabe supor que a OPEP tentará impor novas e substanciais majorações de preços nos anos vindouros. Das diversas razões de que se dispõe para fundamentar a hipótese da relativa estabilidade dos preços *reais* do petróleo, as mais importantes parecem ser a já referida desaceleração da demanda e, sobretudo, o fato de que os preços do petróleo se encontram hoje próximos ao custo de seus substitutos, no que toca ao emprego do produto como *carburante*. Esta última proposição impõe-nos uma pequena digressão.

No período pré-73, o petróleo não apenas imperava de forma absoluta no setor de transportes, como ia invadindo os mais diversos campos: a produção de vapor (inclusive para

Política Energética para o Brasil, documento publicado pelo *Jornal do Brasil*, 9 jul. 1979 (grifos nossos).

<sup>5</sup> Veja *World development report*, 1981, cap. 4 (Banco Mundial); *World energy outlook*, Exxon Background Series, Dec. 1980; e *Perspectives energetiques mondiales*, Michel Grenon, Futuribles, Mar. 1981.

a geração de eletricidade), os processos de aquecimento direto, a calefação ambiental etc. No que concerne a estes usos (excetuando os transportes), o petróleo pôde ser, com maior ou menor facilidade, substituído por uma ampla gama de energéticos: gás natural, carvão mineral, carvão vegetal, lenha, resíduos vegetais ou mesmo urânio. No que se refere ao seu emprego como combustível para motores a combustão interna — ou seja, como carburante —, no entanto, a substituição do petróleo tem-se mostrado particularmente problemática (por questões técnico-econômicas que não caberia aqui considerar). Em consequência, para que o petróleo seja substituído *enquanto carburante*, o seu custo deveria elevar-se muito acima do nível suficiente para promover a sua substituição como fonte de calor. Fica assim sugerida a existência de critérios a serem considerados pelos fornecedores de petróleo. Interessa-lhes situar os preços do produto acima de seus substitutos enquanto mera fonte de calor, e *próximos* aos concorrentes potenciais, no que concerne aos motores de combustão interna. Colocá-lo significativamente acima desta faixa, implicaria fomentar, decisivamente, a substituição do petróleo naquilo que constitui o seu mercado por excelência: os veículos automotores. Um tal comportamento se chocaria flagrantemente, com os interesses de países como a Arábia Saudita, o Kwait, e os Emirados, que *podem* (dadas as suas reservas) e *necessitam* (dado o marcado atraso de suas economias) utilizar o petróleo numa perspectiva de longo prazo. Estas nações, caberia lembrar, ocupam uma posição-chave no seio da organização dos países exportadores de petróleo.

O que precede contém uma importante lição: não há que fugir indiscriminadamente do petróleo. Numa primeira e mais abstrata aproximação, as políticas energéticas deveriam *substituir* o petróleo enquanto fonte de calor, e *racionalizar* o seu emprego no que concerne aos meios de transporte. Além disto, por diferentes razões (dentre elas, notadamente, os novos patamares de custo), haveria que incentivar, em ambas as frentes, toda a sorte de mudanças visando restringir o consumo de energia. Na medida em que apontem nestas direções, as políticas energéticas estarão endossando e reforçando tendências

maiores, que deverão aflorar com nitidez nas décadas que nos separam do fim do século.

### **Brasil: Características e Conseqüências**

Como fica o “caso brasileiro”, diante do quadro que vemos de esboçar?

O panorama energético do país, visto a partir da perspectiva que esboçamos, apresenta três marcantes características. Delas, como se verá, podem ser inferidos os traços dominantes de uma política energética diferente enquanto concepção, nas prioridades estabelecidas e, claro, nos instrumentos de que haveria de lançar mão.

I — No que se refere à produção de calor (caldeiras, fornos, etc.), terreno eminentemente adequado à substituição do petróleo por outros energéticos, o país tem diante de si um amplo e variado conjunto de oportunidades. Isto porque o reduzido (quase nulo) emprego de carvão mineral e do gás natural como energéticos no país teve historicamente, como contrapartida, uma participação excepcionalmente elevada de óleo combustível na estrutura da demanda de derivados do petróleo. Resumidamente, enquanto em outros países o óleo combustível corresponde a menos de 20% dos derivados (nos EUA, por exemplo, cerca de 15% apenas), no Brasil chegou-se a extrair 40% de frações pesadas do petróleo.<sup>6</sup>

Os vários substitutos do óleo combustível — o carvão mineral, o carvão vegetal, a lenha, os resíduos vegetais, e a eletricidade — devem ser encarados não apenas como substitutos de petróleo, mas também, como substitutos entre si. Trata-se, basicamente (excetuada a eletricidade), de materiais a serem queimados visando a obtenção de calor. As soluções mais adequadas variam, aqui, na dependência da disponibilidade de recursos naturais, dos meios de transporte com que

<sup>6</sup> Por ocasião do primeiro choque (1973) este coeficiente havia caído para 32%, em decorrência do crescimento explosivo do mercado de frações leves (particularmente gasolina). Veja Lisboa de Souza, José Adolfo. A Flexibilidade do refino de petróleo e o impacto da introdução dos combustíveis alternativos, *Petróleo*, v. II, 1980, n.º 10.

se possa contar, bem como de outros fatores — inclusive requisitos estabelecidos pelos usuários. Vê-se, pois, que a superação do petróleo implica, neste plano, a redescoberta das particularidades regionais e locais.

A eleição do óleo combustível como alvo predileto da substituição do petróleo deveria fazer-se acompanhar de uma decisão de grande alcance: a reestruturação das refinarias em sintonia com a redução do mercado de frações pesadas. O fato de que o perfil de refino brasileiro difere substancialmente de outros, onde a obtenção de frações pesadas é minimizada, sugeria desde logo a existência de um amplo espaço aberto à sua reestruturação. Na ausência, porém, de um verdadeiro programa deste tipo, os avanços registrados na “conservação” e substituição de óleo combustível vieram a ocasionar sobras de frações pesadas — enquanto as necessidades de diesel tinham de ser complementadas por importações (não obstante adaptações e improvisações levadas a efeito pela Petrobrás). Observe-se, a propósito, que desajustes desta natureza teriam necessariamente de ocorrer, em consequência de uma política que se propunha à substituição universal do petróleo, sem distinguir entre substituições mais ou menos exequíveis ou atraentes, e tratando a substituição de cada derivado isoladamente.

Recentemente (e sob a pressão das circunstâncias), um ambicioso programa de mudança do refino vem sendo examinado, tendo por base certas experiências bem sucedidas. Ao que consta, não será difícil realizar grandes avanços neste plano, a custos decisivamente vantajosos para o país. Afinal, a transformação do refino constitui verdadeira condição para que se tire o devido proveito dos progressos a serem alcançados — mediante recurso a diversas fontes alternativas — na substituição do óleo combustível.

II — No que toca ao seu emprego em motores a combustão interna, a substituição do petróleo não apresenta, em princípio, atrativos. A admissão deste fato, longe de levar ao imobilismo, entreabre um vasto campo de ação que se estende (somente a título de ilustração), da reestruturação da frota (do ponto de vista energético, o caminhão pesado é cerca de duas

vezes mais eficiente que o médio), à regulamentação do uso do espaço urbano, e à transformação da infra-estrutura de transportes. Quanto a esta última questão, convém lembrar que por questões históricas que são caberia aqui discutir, o Brasil possui uma das estruturas de transportes mais *desajustadas* às condições reinantes no período que se abre após dezembro de 1973.

Ao invés de explorar a fundo as possibilidades oferecidas pela reciclagem da frota de veículos automotores, pela introdução de melhorias na eficiência dos motores e, sobretudo, ao invés do lançamento de um vasto programa ferroviário<sup>7</sup> e hidroviário, a política energética brasileira enveredou (ou pretendeu fazê-lo) por outros caminhos. No lugar da gasolina, o álcool; no lugar do diesel — supostamente — os óleos vegetais. Esta última meta, um verdadeiro desatino em se tratando de óleos tradicionais (soja, amendoim, etc.),<sup>8</sup> praticamente não saiu do papel, travada, em suma, pelo próprio irrealismo (reconhecido, aliás, em meios governamentais). Quanto ao controvertido programa do álcool, diremos apenas que com as técnicas presentemente em uso, o custo de produção deste carburante é elevadíssimo.<sup>9</sup> Basta ver o preço a que é vendido o álcool ao consumidor: cerca de 91 dólares o barril equivalente em fins de outubro de 1981. Alegava-se, no entanto, naquele momento, que o preço no álcool *não* era suficiente para cobrir as despesas de produção, distribuição e revenda do produto. Assim sendo (e não obstante os subsídios direta e indiretamente absorvidos pelo programa), haveria supostamente que elevar o seu preço para algo acima de 100 dólares o barril equivalente.<sup>10</sup> Observe-se, a propó-

<sup>7</sup> Segundo informações divulgadas pela imprensa, a recém-montada indústria brasileira de material ferroviário encontra-se à beira do colapso, em decorrência da aberrante *retração* das encomendas governamentais. Fontes da ABIFER chegaram a referir-se a um índice de 90% de ociosidade da indústria. Veja Declaração do presidente da Associação Brasileira da Indústria Ferroviária, *Gazeta Mercantil*, 9 dez. 1981.

<sup>8</sup> Não nos referimos, aqui, às possibilidades entreabertas — no longo prazo — pela exploração em ampla escala do dendê.

<sup>9</sup> Problema ao qual se somam, como é bem sabido, o reforço da concentração da propriedade, a expulsão de outras culturas, etc.

<sup>10</sup> Informações extraídas de Homem de Melo, Fernando. Os Novos preços dos combustíveis, *Folha de São Paulo*, 25 out. 1981.

sito, que a gasolina, então vendida ao preço de 119 dólares o barril, permitia aos poderes públicos arrecadar enorme soma *líquida* de recursos destinados à sustentação de diversos programas governamentais.<sup>11</sup>

Coerentemente com tudo o que precede, diríamos, sumariando, que os transportes constituem o campo por excelência da racionalização-reestruturação do uso do petróleo (e não o de sua substituição). Contrariamente, repisemos, a substituição do petróleo na produção de calor é em regra atraente, e, associada à correspondente reforma das refinarias, libera petróleo para fins superiores:<sup>12</sup> transportes e, claro, usos não energéticos (destacadamente a petroquímica).

III — O sistema elétrico brasileiro repousa folgadoamente sobre recursos hídricos. E isto, num duplo sentido:

— não mais de 5% da energia elétrica são usualmente gerados a partir de outras fontes. Isto, por si só, significa que, em contraste com numerosos outros países,<sup>13</sup> o Brasil praticamente não enfrenta o problema da substituição do petróleo por outras fontes (a curto e médio prazo, necessariamente, carvão e nuclear) na geração de eletricidade;

— o potencial estimado de 213.000 MW é capaz de suprir em condições hidrológicas críticas um mercado (930.000 MWh) aproximadamente sete vezes superior ao atual. Diferentes estimativas indicam, além do mais, que grande parte deste po-

<sup>11</sup> O custo do álcool varia consideravelmente entre as diferentes regiões produtoras. O dado supra-referido encontra-se seguramente muito acima do custo nas unidades mais econômicas. Existe, no entanto, um relativo consenso acerca do elevado custo atual do álcool — que não ficaria por menos de 70 dólares o barril equivalente. A título de comparação, observe-se que o barril equivalente de xisto possivelmente não chegaria a custar 40 dólares (dólares de 1980).

<sup>12</sup> Observe-se que a duplicação do coeficiente de extração de diesel permitiria, em princípio, mais que dobrar o seu consumo sem alteração do volume importado de petróleo (cerca de 25% do petróleo é produzido internamente).

<sup>13</sup> Na França, por exemplo, ao sobrevir o “choque de 1973”, cerca de 40% da eletricidade era obtida a partir do petróleo — com o que a crise do petróleo imediatamente converteu-se em crise do sistema energético.

tencial tem custos de geração substancialmente inferior ao das demais fontes.<sup>14</sup>

Diante deste quadro, impõe-se de imediato uma conclusão. O país não se defronta a curto e médio prazo com um problema de disponibilidade de energia elétrica. Os propoñentes do Acordo Nuclear com a Alemanha defendiam, no entanto, o imediato início de um ambicioso programa que levaria o país a dispor de 75.000 MW nucleares no ano 2000. A justificativa deste programa baseava-se, porém, numa combinação de equívocos: sobrestimação do crescimento da demanda de eletricidade; subestimação dos recursos hídricos; descrença na viabilidade da transmissão a longa distância de energia elétrica; e subestimação do custo de energia nuclear.<sup>15</sup>

Admitida a improcedência dos argumentos originalmente utilizados em favor do Acordo Nuclear,<sup>16</sup> há que *readmitir*

<sup>14</sup> É bem possível que menos de 10% do potencial hidrelétrico brasileiro apresentem custos de geração superiores aos da eletricidade de origem nuclear. Estimativas do custo da hidreletricidade realizadas pela Eletrobrás; no que se refere à comparação de custos entre diferentes fontes, veja Pinguelli Rosa, L. *O Papel da energia nuclear na geração de energia elétrica no Brasil*, COPPE, UFRJ, 1981.

<sup>15</sup> *Energia, tecnologia e desenvolvimento*; A questão nuclear. Pinguelli Rosa, L. (coord.). Vozes, 1978. Veja, em particular, os artigos de M. Gomes, Frederico. A Energia hidrelétrica no Brasil; e de Castro, A. B. O Crescimento da economia brasileira e a demanda de energia elétrica.

<sup>16</sup> Dentre os argumentos utilizados em prol do Acordo Nuclear, há também que destacar a tese do acesso, *via* Acordo, à tecnologia nuclear. Os problemas aqui são vários. Primeiramente, o acesso à tecnologia nuclear seria tão mais relevante, quanto mais procedente a hipótese (que impregna o argumento) de que o mundo estaria por ingressar na "era nuclear". Esta crença, característica do imediato pós-guerra, reviveu, momentaneamente, por ocasião do "primeiro choque" do petróleo (vale dizer, por ocasião do surgimento do Acordo). Ela é hoje, no entanto, amplamente rejeitada, até mesmo por alguns dos protagonistas da história nuclear. Veja, a propósito, Bertrand Goldschmidt, *Le Complexe atomique*, Librairie Arthème Fayard, Paris, 1980. Por outro lado, nada garante que as tecnologias eleitas pelo Acordo constituam um bom caminho em direção ao (hipotético) domínio da tecnologia nuclear. Além do mais, não há garantias de uma efetiva transferência tecnológica, através das regras processuais estabelecidas no Acordo. Finalmente, mas também importante, observe-se que a "capacidade tecnológica" do país tem diante de si toda uma nova fronteira de problemas, em decorrência das transformações impostas pela crise energética. As questões aqui apontadas vêm sendo amplamente discutidas, entre outros, por Pinguelli Rosa, L.; Cerqueira Leite, Rogério; Francisco de Carvalho, Joaquim.

como grande premissa, a situação francamente vantajosa do país, no que se refere à geração de energia elétrica. A partir desta constatação, a definição de uma estratégia para o setor haveria de ter em conta dois princípios, reconhecidamente contraditórios.

I — Convém moderar o crescimento da demanda de eletricidade, já que o número de anos que o país poderá expandir-se com base no potencial hidrelétrico de que dispõe depende, obviamente, do ritmo de expansão da demanda de energia elétrica.

Além disto — e encarada a questão por um outro ângulo —, a contenção do crescimento do mercado de eletricidade permitiria uma concentração (relativamente) menor de investimentos no setor, favorecendo, em princípio, a aceleração dos investimentos, digamos, em hidrovias e ferrovias.<sup>17</sup>

II — Mas há também que tirar proveito do trunfo em que consiste a ampla disponibilidade potencial de energia elétrica. Um movimento desta natureza pode ser encaminhado para:

— o emprego da eletricidade na geração de calor e nos serviços de transportes. No que toca à geração de calor, haveria que limitar-se às aplicações em que a eletricidade apresente eficiência excepcional. No que se refere aos transportes, contrariamente, conviria introduzir tanto quanto possível (os investimentos são aqui particularmente vultosos) o emprego de eletricidade. Com efeito, soluções tais como a eletrificação de ferrovias, e os troleibus (para transportes urbanos de massas) implicam o aproveitamento daquilo em que o país se mostra melhor dotado, na superação de algumas de suas mais patentes deficiências;

— a alteração na *estrutura do crescimento*, mediante aceleração de atividades eletricidade-intensivas. No que concerne a esta linha de evolução, as oportunidades já detectadas residem, basicamente, na mineração e processamento de metais, tendo

<sup>17</sup> Estes últimos setores são (também) notoriamente capital-intensivos e concorrem, em maior ou menor medida, pelos mesmos recursos *reais*, com as hidrelétricas.

em vista (fundamentalmente) o mercado externo. A primeira ponderação a ser feita a este propósito diz respeito ao inequívoco conflito entre os avanços nesta direção, e o princípio anteriormente anunciado: a expansão acentuada desta atividade tende a encurtar o período em que o país pode atender às suas necessidades de eletricidade, a partir de recursos hídricos. Em outras palavras, a solução de hoje pode aqui, manifestamente, converter-se no problema de amanhã. Ter presente este conflito exige, pois, que qualquer movimento nesta direção seja avaliado a partir de uma perspectiva ampla, e num horizonte temporal dilatado.

### **Petróleo e Contas Externas**

Encontra-se hoje amplamente difundida uma certa tendência à aceitação do programa energético brasileiro (entendido como um grande esforço no sentido da substituição do petróleo), em decorrência das dificuldades enfrentadas no Balanço de Pagamentos. Esta questão — que teria sido aparentemente ignorada ao longo deste trabalho — merece uma breve digressão.

Existem, em princípio, três maneiras de se conter o consumo de petróleo:

- mediante redução do ritmo de expansão da economia;
- através de medidas várias, visando restringir diretamente o uso do petróleo;
- pela substituição do petróleo por outras fontes de energia.

O primeiro caminho pertence ao domínio das políticas macroeconômicas. Os dois outros concernem à política energética propriamente dita. Diante destas três possibilidades, optou-se no Brasil, claramente, pela terceira. Ocorre, porém, que a *substituição* em escala significativa de petróleo não pode, em hipótese alguma, verificar-se a curto prazo (digamos, otimisticamente, num período inferior a quatro ou cinco anos). Conseqüentemente, mediante a conjugação de uma política econômica (predominantemente) expansionista, e de uma

política energética necessariamente impotente no curto prazo, o país foi conduzido a uma situação de déficit sistemático em sua balança comercial (período 1974/80).<sup>18</sup> Em tais condições, é no mínimo confundir as coisas afirmar que a política energética que aí está pretende responder às dificuldades enfrentadas no Balanço de Pagamentos.

Admitido o anterior, haveria que indagar-se sobre a situação mais recente. Isto porque a excepcional gravidade que vem de adquirir a situação do Balanço de Pagamentos — para a qual *contribuíram* os desacertos anteriormente assinalados — poderia talvez justificar a manutenção de uma política de substituição universal do petróleo, que (supostamente) começaria a dar os seus primeiros frutos.

Começemos pelos supostos êxitos da política energética.

A redução do consumo de derivados de petróleo registrada em 1981 — cerca de 8% — tem por principais fatores explicativos: a retração da economia (possivelmente um decréscimo de 3% do PIB) e a grande redução (aproximadamente 15%) observada no consumo de óleo combustível. Quanto à contração da economia (que obviamente não pode ser discutida a partir da problemática energética), digamos apenas que esta é a mais simples e imediata maneira de se cortar — *com ou sem política energética* — o consumo de petróleo (como o de tudo o mais). No que se refere à diminuição do consumo de óleo combustível, no entanto, há que assinalar os êxitos que vêm, de fato, sendo obtidos na substituição deste derivado. Estas mudanças, reforçadas pela retração das atividades industriais, constituem, ao que parece, o principal fator responsável pela queda observada no consumo de óleo combustível.

O consumo de gasolina, no entanto, ter-se-ia contraído apenas 5,9%. Se tivermos mais uma vez em conta a retração da economia e, em particular, a queda ocorrida na re-

<sup>18</sup> Somente no triênio 1974-76, o déficit comercial (em dólares correntes) atingiria a vultosa soma de US\$ 10,5 bilhões. Daí por diante, o “serviço da dívida” passaria a ter um papel rapidamente crescente no agravamento das condições do Balanço de Pagamentos. Veja G. Munhoz, Dercio. Os Desequilíbrios externos da economia brasileira, *Revista de Economia Política*, n.º 4, 1981.

ceita dos extratos sociais de médias rendas (onde se localizam, em sua grande maioria, os proprietários de automóveis), veremos que o dispendioso programa do álcool está longe de produzir resultados significativos no que se refere à contenção do consumo de petróleo.

Em suma, as vitórias obtidas no *front* dos combustíveis referem-se, no fundamental, à introdução de outras fontes produtoras de calor, e aos êxitos recentemente obtidos pela Petrobrás, em suas atividades de exploração e produção (18% de crescimento em 1981) de petróleo. Confirma-se, pois, a conveniência de uma política alternativa que — além de preparar o país para operar a custos energéticos muito superiores — privilegie a substituição do óleo combustível, reestruture em simultâneo o refino (por motivos já apontados) e, claro, após vigorosamente o crescimento da produção nacional de petróleo.

Focalizemos agora o Balanço de Pagamentos, começando pela Balança Comercial.

As transações comerciais brasileiras com o exterior apresentam hoje um quadro, paradoxalmente, favorável. A explicação reside, em grande medida, na conta-petróleo. Isto porque, dada a expansão prevista da produção interna (provável duplicação até 1985), dadas as substituições em curso (predominantemente do óleo combustível) e admitida a estabilidade de preços do petróleo (pelo menos até 1985), os gastos com este produto não deverão crescer nos próximos anos. Ora, tendo o petróleo chegado a consumir, em 1980, aproximadamente 50% da receita total de exportações, o congelamento deste dispêndio atribuída ao país uma “margem de folga” em suas transações comerciais. Em suma, a parcela das importações correspondentes às demais mercadorias (outras que não o petróleo) teria que se expandir mais do que o crescimento *total* das exportações, para que piorassem as condições da Balança Comercial. Esta é uma hipótese, convenhamos, muito pouco provável. Se, além disso, viesse a ser implantado um amplo programa — praticamente inexistente na atualidade — de contenção do consumo de carburantes, o quadro poderia ser ainda significativamente melhorado. . .

Não é difícil imaginar o tipo de objeção que pode ser suscitada pelo acima dito: as marcadas dificuldades enfrenta-

das pelo país desde meados de 1980, para atender e girar a sua enorme dívida, estariam a indicar que o problema hoje é a dívida ou, melhor, o “serviço da dívida” (juros e amortizações), pouco importando a situação da Balança Comercial. No que se segue faremos breves comentários acerca desta *meia-verdade*.

O Brasil, bem como diversos outros países, ingressou no período pós-73 remando contra a corrente. Enquanto os países industrializados refreavam as suas economias, o governo brasileiro tratava de sustentar um elevado ritmo de expansão. Como agravante, enquanto as demais nações logravam, em maior ou menor medida, conter o crescimento do consumo de petróleo, o Brasil expandia vigorosamente as suas importações do produto.<sup>19</sup> Ao que parece, apostava-se então, em certos meios governamentais, que a combinação de uma nova onda de substituição de importações (centrada nas áreas de bens de capital e minerais não metálicos), com o rápido desenvolvimento de fontes energéticas alternativas, permitiria ao país, em poucos anos, corrigir os seus problemas de Balanço de Pagamentos.<sup>20</sup> Dentre os resultados deixados por esta experiência, haveria que destacar — além da sustentação do ritmo do crescimento da economia — um parque produtor de bens de capital superdimensionado (e presentemente com elevado índice de ociosidade) e uma dívida externa que saltou de US\$ 12,5 bilhões em 1973, para US\$ 43,5 bilhões em 1978.

A dívida galopantemente assumida neste período colocava o país numa situação de grande *vulnerabilidade*. Isto porque, quaisquer movimentos adversos, do tipo deterioração dos termos de troca, recessão mundial, elevação das taxas de juros e, claro, racionamento do crédito por parte dos bancos estrangeiros, tornaria seguramente penosa a tarefa de obten-

<sup>19</sup> De 1973 a 1979, o PIB cresceria em média 7% e o consumo de petróleo aumentaria à taxa — sem similar entre os países importadores de petróleo — de 6,7% ao ano.

<sup>20</sup> No que toca à estratégia de desenvolvimento ensaiada no período, veja-se Lessa, Carlos. *A Estratégia de desenvolvimento 1974-76; sonho e fracasso*. Tese apresentada à UFRJ, 1978.

ção de crédito necessário ao cancelamento dos juros e amortizações.

O “segundo choque” traria consigo, imediata ou defasadamente, *todas* as adversidades anteriormente assinaladas. A vultosa tomada de empréstimos praticada entre os dois “choques” revelava-se assim uma armadilha, na qual haviam caído o Brasil e diversos outros países.

Em pleno desenrolar das mais imediatas conseqüências do “segundo choque”, ocorreu uma guinada na política econômica brasileira. Com efeito, no último trimestre de 1979, os (novos) responsáveis pela política econômica decidem lançar-se numa extemporânea tentativa de recuperação do “ritmo do milagre”. A história voltava a se repetir. O país, mais uma vez, remava contra a corrente. Mas (e parafraseando aqui um grande pensador), se no primeiro episódio há algo de trágico, no segundo não se iria muito além da farsa. Desta breve experiência resultaram, em poucos meses, o colapso das reservas internacionais, a duplicação da inflação e — a eles associada — a perda de credibilidade diante da comunidade financeira internacional. O país era assim levado à beira da insolvência, tornando-se (inútil acrescentar) extremamente árduo o manejo da dívida.

O breve relato que vem de ser feito pretende deixar claro que não se deve atribuir as excepcionais dificuldades enfrentadas a partir dos últimos meses de 1980 pura e simplesmente, à dívida e seu serviço. Isto implica omitir fatores que sobredeterminaram e agravaram, decisivamente, a mais recente conjuntura. Em outras palavras, há que recuperar uma perspectiva de longo prazo. A dívida aí está para ficar, quando mais não seja, pelo fato de que ela se alimenta de si mesma. Há, pois, que conviver, com ela, sem aumentar, desnecessariamente, os sacrifícios impostos à nação.

O anterior permite-nos retornar à questão que deu origem a esta digressão. Uma balança comercial favorável (fenômeno raro entre os países em desenvolvimento, importadores de petróleo) é importante porque facilita o manejo da dívida. Assim, também, é possível afirmar, uma economia em firme expansão — que, no entanto, consiga manter uma balança comercial favorável — enfrentará menores dificuldades

na reciclagem de sua dívida do que uma economia semiparalisada. Em suma, há que reconstruir em bases sólidas a economia, e “girar” a dívida (não é outro o interesse dos banqueiros) até um futuro relativamente distante, quando o país, econômica e politicamente mais forte, possa tratar de liquidá-la.

Tendo em vista tudo o que viemos de expor, a fuga do petróleo preconizada pelo atual programa energético surge como uma proposta altamente questionável. É mesmo de suspeitar-se (como foi anteriormente sugerido) que a “desaceleração” recentemente observada na política energética constitua de fato, um movimento não assumido de autonegação desta política. Ultrapassar o impasse assim criado exigiria, no entanto, um enorme fôlego político. Além do reconhecimento de que (também neste plano) o país vem sendo conduzido a sérios equívocos, haveria que desfazer compromissos, redefinir, e relançar a política energética. Esta, por sua vez, teria necessariamente de ser mais ampla e mais complexa do que o programa que aí está, o qual, *conservador* e *irrealista*, corre em busca de uma miragem: a substituição do petróleo, e a manutenção de tudo o mais.

## A ECONOMIA POLÍTICA DA CRISE

- *O "Problema" da Dívida Externa* — Pedro Malan
- *Inflação: uma Agenda Não-Monetarista* — Edmar Bacha
- *A Questão da Poupança: Desfazendo Confusões* — José Carlos de Assis  
Maria da Conceição Tavares  
Aloisio Teixeira
- *Equívocos e Manifestações em Torno da Questão Fiscal* — Sulamis Dain  
Carlos Lessa  
Ernani Torres  
Francisco Lopreato
- *Política Salarial, Inflação e Emprego* — Claudio Considera  
José Cláudio Ferreira da Silva  
José Márcio Camargo  
Paulo Vieira da Cunha  
Raul Ekerman
- *A Cornucópia Agrícola: Mito e Realidade* — Tito Ryff
- *A Política Energética em Questão* — Antonio Barros de Castro
- *A Política Econômica em Questão: uma Discussão Crítica e de Alternativas* — Maria da Conceição Tavares  
Carlos Lessa

Uma contribuição do IERJ ao debate econômico

