

A ECONOMIA DO PETRÓLEO E OS INTERESSES NACIONAIS

*Senador
Jobaphat Marinho*

O problema no desenvolvimento polêmico

O problema da economia do petróleo em face dos interesses nacionais somente pode ser tratado, com objetividade, dentro da perspectiva do desenvolvimento e das transformações por que passa o país, integrado na revolução de nosso tempo.

É claro que a palavra revolução não tem, aqui, o sentido de insurreição ou violência. Traduz a mudança profunda e de grandes proporções, nas idéias e nas instituições que formam a armadura da existência humana, exatamente como Huxley (1) definiu a revolução que vivemos.

Nesse processo revolucionário, o desenvolvimento social se realiza num sistema de correlações entre fenômenos diversos, que devem atender a solicitações diferentes, e por vezes contrapostas. Os liames e as transformações não se efetuam, assim, em regime de equilíbrio. Ao contrário: vínculos e mutações se operam em ritmo diferenciado e de tensão. Não há simultaneidade nem simetria no curso das conexões e de suas resultantes. Fatos como o político, o jurídico, o religioso, o econômico, embora vinculados entre si por seu caráter social e por seus fins de perfectibilidade dos grupos, se projetam com energia agressiva na conquista da preponderância modeladora de uma sociedade nova. Não se isolam, combatem-se. O critério polêmico lhes marca a evolução. Se, porém, a evolução não caminha paralela, é inelutavelmente entrelaçada.

O retardamento de uns em relação a outros fenômenos não exprime dissociação, nem assim deve ser entendido. Prova, ainda uma vez, que o desenvolvimento social não é linear, mas complexo. Confirma que no mecanismo de todas as sociedades há fatos, como o econômico, que condicionam outros, caracterizando forças prevalentes no progresso perseguido.

Nessa civilização hipertensa, que não conhece nem a serenidade, nem a paciência, nem o equilíbrio, segundo a retratou, recentemente **Tristão de Athayde** (2), a sabedoria dos povos está portanto, em reduzir, visto que não parece possível eliminar, as causas e os efeitos das dissimetrias ocorrentes.

Planejamento e integração econômica

O regime de planificação do século XX que se vai generalizando depois da segunda grande guerra, coordena medidas desse alcance. Os programas que se estabelecem criam uma hierarquia de objetivos básicos, a que corresponde uma escala de investimentos. As prioridades estipuladas fixam ou significam preferências, na ordem das imposições do bem público e das necessidades coletivas fundamentais. Há, pois, setores chaves, como o do desenvolvimento agrícola e o das indústrias de base, em que se exige maior concentração de esforços das autoridades dirigentes. Esses setores constituem o furo do impulso e da consolidação da economia.

O êxito na execução de todo planejamento global reside, porém, na consideração do conjunto das estruturas. Devem ser evitados os chamados polos de crescimento, geradores da superposição inconveniente de duas estruturas econômicas — uma atualizada e outra arcaica.

Dentro dessa linha de economia integrada é que **Abraham Frais** (3), em livro de 1962, estuda longamente os problemas de investimento nos países subdesenvolvidos. Aconselha, com ênfase, substituir-se a visão do **projeto** pela perspectiva do **programa**, que não é antinômica à determinação das prioridades indispensáveis e dificulta a formação daquelas estruturas econômicas de tipo dualista. Por isso acentua, judiciosamente, que é em termos de emprego global e de produção nacional, de nível médio de consumo, que se apreciam os resultados de uma política de desenvolvimento econômico.

A coordenação dos setores de produção e de desenvolvimento revela-se, pois, essencial ao progresso harmônico. Impede a expansão dos pontos de estrangulamento da vida social e econômica e concorre, pela continuidade da ação disciplinada, para sua absorção, com reflexos corretivos dos desníveis de vida.

São tais as virtudes do processo de integração, que os povos o estão aplicando no plano internacional, na formação de grupos unitários, em defesa de seus interesses recíprocos. A iniciativa do Mercado Comum Europeu desperta outras modalidades de agrupamento, inclusive na América Latina. E justifica-se a preocupação. Ainda em 1962, na Bahia, na "Conferência sobre tensões do desenvolvimento do Hemisfério Ocidental", o problema foi largamente examinado. O Sr. **Felipe Herrera** (4), Presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento, salientou que é fato conhecido que a existência de mercados fragmentados constitui uma das razões que mais contribuem para limitar o processo de industrialização da América Latina e as suas perspectivas de absorção de técnica.

É no domínio da economia de cada povo, entretanto, que avulta, neste passo da história, a inserção do sistema. Até para proporcionar a cada país o ingresso, com independência, nas instituições internacionais.

Os povos subdesenvolvidos, sobretudo, encontram no regime de planejamento e integração as condições adequadas à superação de seu atraso e de suas desigualdades internas, regionais e de parcelas da população. Cresce de ponto a necessidade de estímulo à vigorosa adoção desse regime se se atentar em que, segundo estatísticas e avaliações, aproximadamente três quartos da população mundial estão situados nos países subdesenvolvidos (5).

No Brasil, o **Plano Salte** constitui o primeiro esboço de planejamento, no quadro de orçamento cíclico. Não houve execução contínua. O **Plano Trienal**, estabelecido

para 1963-1965, compreensivelmente mais amplo, é uma radiografia que permite divisar os nódulos da vida brasileira e aplicar-lhes a intervenção apropriada. A execução decidirá de seu destino histórico. Não são os objetivos articulados, mas a conversão deles em realidades sensíveis ao povo, o que confere aos programas de governo o valor de soluções úteis e de eficácia duradoura.

Petróleo e desenvolvimento integrado

A economia do petróleo harmoniza-se, por sua natureza, com o regime de desenvolvimento integrado.

É economia complexa, de ângulos variados na indústria, no comércio e na técnica e crescentemente geradora de novos tipos de produção. Da pesquisa à lavra ou produção de óleo bruto, gás natural, xisto, à refinação, à distribuição, à petroquímica, desdobra-se numa série de atividades especializadas. Força o aumento da produtividade em setores diversificados, para que possam supri-la, em tempo, dos elementos imprescindíveis à conquista de suas metas. Proporciona recursos à economia geral, e lhe transmite impulsos criadores de novas formas de trabalho. Enfim: onde se instaura, a economia do petróleo extrapassa, irresistivelmente, do domínio correspondente a área de uma riqueza explorada. Influi no conjunto da vida comunitária.

Mesmo nos países em que o aproveitamento das fontes petrolíferas é dominado pelo capital estrangeiro, essa influência se verifica. Se não tem a mesma intensidade e o mesmo sentido benéfico daquelas situações em que prepondera o capital nacional, os reflexos apurados indicam a força desse tipo de economia. É o que refere **Berujon-Garnier** (6) a respeito do Oriente-Médio, apesar da ação liberticida e danosa das grandes empresas de capital alienígena. Apesar disso, o aproveitamento do petróleo tem repercussão saliente no aperfeiçoamento da técnica, na formação de um proletariado industrial e urbano, na elevação de salários, no aprimoramento da elite, em resumo, na "evolução conjunta do país".

O vigor da economia do petróleo resiste, aliás, aos próprios cataclismos. Veja-se, para citar só um fato, que, logo após a última guerra, em oito anos apenas, a produção das refinarias européias se elevou de 17,5 milhões de toneladas, em 1948, a 103 milhões, aproximadamente, em 1956 (7).

Com esse poder de expansão, a economia petrolífera, se disciplinada pelo Estado no exercício de sua soberania e a serviço de sua independência total, é fator incomparável no impulso do desenvolvimento geral.

Demonstra-o a ação altamente proveitosa da empresa italiana de petróleo — E.N.I. — sob a direção esclarecida e enérgica de Enrico Mattei, que jamais perdeu tempo com palavras em sua guerra contra o cartel, como bem observa O'Connor (8). Em 1953 — quando a empresa se constituiu — os produtos petrolíferos cobriam 31% do consumo total de energia, os combustíveis sólidos e seus derivados 40%, a energia elétrica 19% e o gás natural cerca de 10%. Em 1959, a proporção do consumo dos produtos petrolíferos e do gás natural era de 42 e 17%, respectivamente, e os combustíveis sólidos e seus derivados reduziam de quase metade sua participação. Em que pese à escassez de suas fontes, a produção italiana de petróleo bruto, que em 1958 atingiu 1.534.532 toneladas, aumentou, em 1959 para 1.695.439. Nesse quadro de transformações o índice geral da produção industrial, entre os mesmos dois anos, variou

de 147,1 a 171,5. E a indústria química, que progrediu mais rapidamente, aumentou sua produção de quase um quinto (9).

Petróleo e desenvolvimento no Brasil

No Brasil, a economia do petróleo tem importância singular no processo de desenvolvimento.

A economia geral do país é intensamente diferenciada, mas em regime de desequilíbrio acentuado, e que se agrava, com reflexos perturbadores da estrutura e da harmonia social. A extensão continental do território, o aumento da população, superior a 3,1% ao ano, sem correspondência adequada no crescimento da renda *per capita*, a diversificação das regiões, a instabilidade e a desarticulação da ordem política e administrativa, são fatores, dentre outros, que concorrem para os desníveis apurados.

Na exposição analítica e imparcial da situação do país em 1962, o Conselho Nacional de Economia retrata os motivos de desajustamento, determinantes da "formação de núcleos demográficos que polarizam regionalmente a atividade econômica", para concluir, sem exagero, que a nação ainda "não teve oportunidade de concretizar uma política de integração".

É certo que se acentuou, nos últimos quinze anos, o processo de desenvolvimento econômico. Mas cresceu, sobretudo, o setor industrial, e sem distribuição proporcional no conjunto do país. Segundo informa, também, o Conselho Nacional de Economia, os investimentos destinados a São Paulo, no período de 1955-1960, foram da ordem de 364 milhões de dólares, vale dizer, 75% do total empregado no parque industrial do país. Sem dúvida, o progresso industrial é básico ao desenvolvimento e o parque paulista exige recursos superiores aos reclamados por outros setores e regiões, assim como a economia local não responde pelas disparidades no sistema da federação. Impõe-se, porém, nesse como em outros ângulos, evitar os vícios da expansão descoordenada: de um lado, para estimular, com vigor, a economia agrícola, base, igualmente, de subsistência e de progresso, e de melhoria das condições de vida da população rural; de outro lado, para corrigir os desequilíbrios regionais, geradores, notadamente, de tensões inconvenientes.

A economia do petróleo, projetada, pela dinâmica de suas metas industriais, a todo o quadro do país, pode influir enérgicamente na fixação disciplinada do processo de desenvolvimento integrado.

Já se lhe deve um esforço relevante. Do trabalho pioneiro do Conselho Nacional do Petróleo, tanto mais edificante pela escassez dos recursos disponíveis, à ação autônoma e fortalecida da Petrobrás, arrola-se um volume apreciável de realizações estimulantes do progresso nacional. Desde a luta pelo aumento gradual da produção de óleo bruto até a multiplicação intensivo de seus derivados, com um amplo sistema de refinarias, fábricas, oleodutos e terminais marítimos, é considerável o investimento feito e de caráter reprodutivo, além de determinante do aproveitamento crescente de mão-de-obra especializada. Justo é salientar, ainda, que essas iniciativas criaram condições apropriadas ao aparecimento e consolidação de várias indústrias e proporcionaram maior facilidade na construção das vias de comunicação e no uso dos meios de transporte mecanizado.

Demais, com a produção ascendente do petróleo bruto baiano de 992.409 barris, em 1954, a 34.807.448, em 1961 (10), e seu aproveitamento progressivo nas refinarias da Petrobrás, tem sido ponderável a poupança de divisas, e assim beneficiados outros setores da economia nacional. Em 1962, apesar de a produção ter sido inferior em 4% à do ano anterior, a poupança de divisas atingiu o montante de 205,2 milhões de dólares, contra 197,5 milhões em 1961 (11). A par disso, com o desdobramento das atividades da empresa estatal, cresce, paralelamente, o volume de suas compras à indústria nacional. Se em 1961 as compras foram de 8,4 bilhões de cruzeiros, elevaram-se em 1962 a 15,2 bilhões, segundo consta do relatório deste último ano.

A Lei 2.004, de 1953, abre, porém, perspectivas mais amplas à influência da economia do petróleo. Instituído o monopólio da União sobre largo campo da política do petróleo, conferiu a prática do regime a dois órgãos: ao Conselho Nacional do Petróleo, como órgão de orientação e deliberação; à Petrobrás e suas subsidiárias, como órgãos de execução.

Na condição de órgão definidor e de controle da política estipulada na lei, o Conselho superintende as medidas concernentes ao abastecimento nacional de petróleo, desde a produção do óleo bruto, e de seus derivados, aos preços do mercado interno. Daí as providências sucessivamente adotadas. Disciplinadoras da produção de derivados, inclusive nas companhias permissionárias de refino. Reguladoras da distribuição e do consumo. Fixadoras de tabelamento, já agora abrangendo os óleos lubrificantes. De levantamento do volume dos produtos no mercado, para apuração e recolhimento de diferenças de preços, no sentido de impedir lucros ilícitos sobre o valor de mercadorias adquiridas antes de novas variações da taxa cambial e de suas conseqüências.

Todas essas medidas, saneadoras de abusos no plano nacional, concorrem para o desenvolvimento equilibrado. Outras, complementares ou inovadoras, podem ser pelo Conselho executadas ou sugeridas, para erradicação de vícios e excessos, que ainda prejudicam, de modo sensível, a economia do país.

Na presidência do Conselho, e na oportunidade de sugerir o Poder Executivo a elaboração de nova lei reguladora do imposto único sobre combustíveis e lubrificantes líquidos e gasosos, propusemos algumas dessas providências. Em anteprojeto de lei, de outubro de 1961, encaminhado ao Ministério das Minas e Energia, incluímos normas destinadas a garantir, plenamente, a uniformização da contabilidade das refinarias, a apuração dos custos de produção e a fixação de lucros razoáveis. Como na época em que foram suscitadas, ou mais do que nela, dada a agravção do processo inflacionário, essas medidas se impõem hoje. Impõem-se no interesse do controle da política petrolífera e em defesa da economia dos consumidores, em suma, como estímulo às energias criadoras do progresso geral.

Enquanto não se converterem em lei essas proposições, o Conselho há de encontrar, como até aqui, meios idôneos para o contínuo aperfeiçoamento do regime de preços, inclusive no sentido da uniformização gradual dos preços de cada derivado, no território nacional.

Se os preços de venda ao consumidor não podem ser contidos de maneira drástica e a longo prazo, em razão das variações da taxa de câmbio e do custo da matéria-prima, também não devem aumentar automática e linearmente, em função de tais oscilações. Sem apurar, por forma própria, o custo de produção, tais aumentos envolverão sempre excessos, prejudiciais à economia comum.

No que concerne aos produtos de consumo direto do povo, o critério de fixação dos preços há de considerar, quaisquer que sejam as dificuldades, a destinação especial dêles. Na solução de problema desta natureza — dissemos na exposição de motivos daquele anteprojeto — as fórmulas técnicas devem ser adotadas sem rigidez, para não afrontar os reclamos de justiça social. E as deformações e os abusos, verificados no curso dessas medidas protetoras dos fracos, são corrigíveis, não devendo capitular o poder público diante do desrespeito à sua autoridade.

A essas ordenações de política econômica, de atribuição do Conselho, há de conjugar-se a atividade executora da Petrobrás. Essa atividade será tanto mais proveitosa quanto obediente a programação objetiva, em que se conciliem os pressupostos técnicos de desenvolvimento da empresa, e da indústria a seu cargo, com as necessidades do progresso coordenado do país.

Nessa diretriz, a primeira tarefa, obviamente, é restaurar o ritmo ascendente de produção de óleo bruto, perturbado no último exercício por motivos já explicados pela empresa. Prevê o **Plano Trienal** uma produção de 36,5 milhões de barris em 1963, de 39,4 em 1964 e de 42,2 milhões, em 1965. Essa proporção não é exagerada, pois entre 1959, 1960 e 1961 o crescimento se operou na escala de 23.589.872, 29.612.676 e 34.807.488 barris. Ponto é que as condições de aumento se restabelecem em plenitude e segurança.

De outro lado, a exploração industrial do xisto concorrerá para a conquista da auto-suficiência nacional em combustíveis líquidos, além de ampliar a esfera de ação da empresa em novas áreas de trabalho, como no Paraná, ocupando mão-de-obra e fazendo circular riqueza.

Segundo refere a exposição do Conselho Nacional de Economia, dados da Petrobrás, relativos a 1962, indicam que dos 42.389 milhões de cruzeiros investidos pela empresa, em todo o país, cerca de 54,4%, isto é, 23.076 milhões foram empregados na Bahia, Alagoas e Sergipe, por ser a maior área produtora do país.

Mas, tratando-se de área integrante da região do Nordeste, que oferece as limitações e deficiências econômico-financeiras largamente conhecidas, a multiplicação de investimentos adequados no seu território é fator de desenvolvimento geral, porque redutor das disparidades atuais.

Por isso mesmo, a implantação definitiva, ali, da indústria petroquímica, dará margem a que se beneficie toda a região Norte-Nordeste, pelas oportunidades que se abrirão a novos investimentos. Desde que a empresa estatal não poderá dedicar-se aos múltiplos desdobramentos da petroquímica, a iniciativa privada secundará seu esforço, expandindo as fontes de trabalho e de renda.

Cumpra ver, ainda, que, no trabalho conjugado pelo desenvolvimento harmônico do país, a Petrobrás pode prestar outro subsídio irremediável no preparo, cada vez maior e mais extenso, de técnicos. As suas atividades industriais o exigem em alto grau, e a nação o está reclamando em todo seu território.

Num estudo sobre a democracia e os problemas econômicos, **Mac Iver** (12) acentuou que a técnica é o construtor mais útil e eficaz de transformação social duradoura. Poderíamos acrescentar que o é, sobretudo, nos países de economia retardada, como o Brasil. E daí a superior conveniência de expandi-la, para o bom êxito, igualmente, de todas as tarefas reclamadas.

Esse complexo de tarefas exige, ainda, por natural compreensão, regime de monopólio enérgico, progressivamente ampliado e organicamente disciplinado, como

deve ser o da União, que a Lei 2.004 instituiu. Mas, também as tarefas enunciadas, exercidas com vigor, fortalecem o monopólio, inclusive na opinião do país, o que é imprescindível para as grandes mutações.

Atentas e sensíveis às manifestações da opinião pública, os órgãos dirigentes da política estatal devem ser, por igual, forças esclarecedoras e, por vêzes, corretivas de equívocos. Não podem decidir à base de impulsos emocionais, contrários ou favoráveis a determinadas soluções. Nas decisões fundamentais, geradoras de encargos e ônus, há de ajustar-se o aspecto político ao técnico e ao econômico, para obtenção de resultados úteis.

É o que se impõe, por exemplo, no caso do monopólio da importação de óleo bruto e no da absorção aos companhias permissionárias de refino, para referir apenas situações em debate. As divergências devem ceder ao exame objetivo e ao pronunciamento dos órgãos responsáveis, desde que ambas as medidas fortalecem o monopólio e criam responsabilidades.

Conclusão:

Eis como entendemos as relações entre a economia do petróleo e os interesses nacionais.

Ontem, na presidência do Conselho, como hoje no exercício de mandato legislativo, acreditamos que o progresso pelo desenvolvimento da indústria do petróleo não deve criar novo capitalismo de Estado, mas a felicidade coletiva, sem discriminações injustas.

Bibliografia Consultada

- 1) **Julien Huxley** — "Vivimos una Revolución" — Trad. de Miguel Hernani — Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1945 — pág. 17.
- 2) **Tristão de Athayde** — "Mundo em Transformação" — Estudo pub. no "Diário de Notícias", Rio, de 25-8-1963.
- 3) **G. Abraham Frois** — "Essai sur les Problèmes d'Investissement en Pays Sous Développés" — Société d'Édition d'Enseignement Supérieur — Paris, 1962 — págs. 46, 214, 254, 319, 320, 321, etc. além do prefácio.
- 4) **Felipe Herrera** — "América Latina: integração econômica e reintegração política" — Gráficos Bloch S.A., Rio — pág. 12.
- 5) **Yves Lacoste** — "Os Países Subdesenvolvidos" — Trad. de Diva B. Pirho — Dif. Eur. do Livro, São Paulo, 1961 — pág. 9.
- 6) **J. Beaujen-Garnier** — "L'Économie du Moyen-Orient" — Presses Univ. de France, Paris, 1961 — págs. 118-119.
- 7) "Les besoins de l'Europe en pétrole" — Publié par l'Organisation Européenne de Cooperation Économique — Paris, 1958.
- 8) **Harvey O'Connor** — "Petróles en Crise" — Trad. de Waltensir Dutra — Zahar Editora, 1962 — pág. 426.
- 9) **E.N.I. (Ente Nazionale Idrocarburi)** — "Energie et Hydrocarbures en 1959" — págs. 153 — 154 e 176.
- 10) **Rev. Petrobrás** — Relatório de 1961.
- 11) **Rev. Petrobrás** — Junho de 1963.
- 12) **Mac Iver** — "A Democracia e os Problemas Econômicos" — pág. 25.