

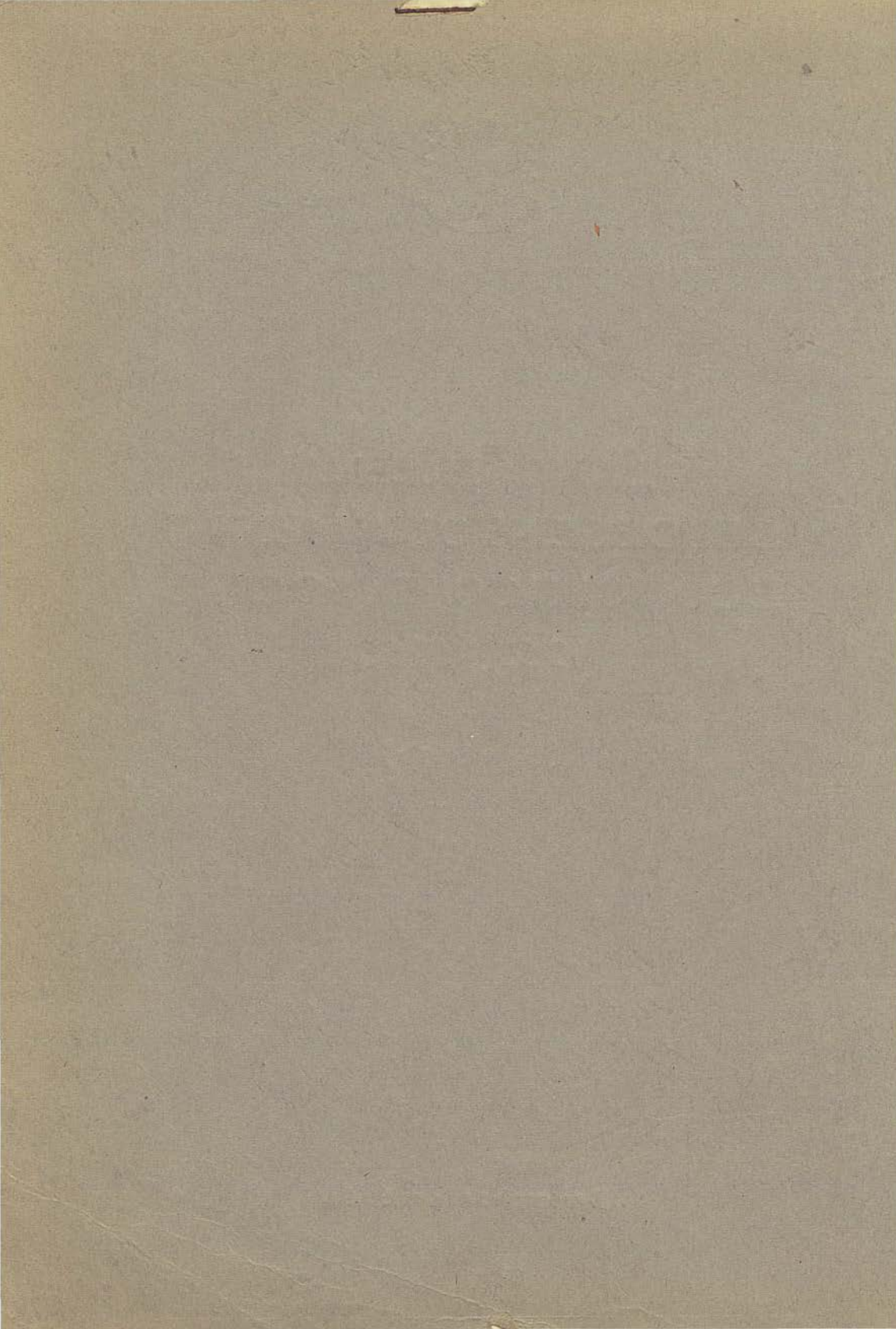


PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

PLANO TRIENAL
DE DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO E SOCIAL
1963 - 1965

(Síntese)

Dezembro de 1962





PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

PLANO TRIENAL
DE DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO E SOCIAL
1963 - 1965

(Síntese)

338.26 "1963-1965"

B823 p

Síntese

ex. 2

Dezembro de 1962

Int: 850
ex: 10071510

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO - PR	
SETOR DE ORÇAMENTO - BRASÍLIA	
REG. Nº	1811/80
DATA:	10-07-80

SEPLAN

08408

Reg. 2401 x 1966
B 2401 x 14/4/66
Ago./79 Proc. 00702/79

ÍNDICE

INTRODUÇÃO

	Págs.
I. — OBJETIVOS GERAIS DO PLANO	7
i — Objetivos Básicos	7
ii — Resumo do Plano	9
iii — Política Fiscal, Monetária e Cambial	9
iv — A execução	11
II. — O DESENVOLVIMENTO PLANIFICADO	13
i — Alcance da Planificação em uma Economia Subdesenvolvida	13
ii — Objetivos Gerais da Planificação da Economia Brasileira	16
iii — Decisões Gerais de política econômica prévias ao planejamento	19
1.0. — CARACTERÍSTICAS E TENDÊNCIAS DO DESENVOLVIMENTO RECENTE	23
1.1. — <i>Crescimento do Produto</i>	23
1.2. — <i>Crescimento do Consumo</i>	24
1.3. — <i>Modificações Estruturais</i>	30
1.4. — <i>Fatores Primários do Desequilíbrio:</i>	
1.4.1. — Setor Externo	34
1.4.2. — Setor Público	39
2.0. — PROJEÇÕES GLOBAIS E CONDIÇÕES DE ESTABILIDADE	43
2.1. — <i>Projeções Globais e Principais Metas Setoriais:</i>	
2.1.1. — Crescimento do Produto e da Renda Real	43
2.1.2. — Principais Metas Setoriais	47

2.2. — <i>Condições para a Estabilidade:</i>	Págs.
2.2.1. — Estabilidade Interna	55
A. — Diretrizes Gerais	55
B. — Finanças Públicas	57
C. — Subsídios ao Consumo	59
D. — A Política Monetária e de Crédito	61
2.2.2. — Estabilidade Externa (Política de Comércio Exterior e de Câmbio)	66
A. — Projeções do Balanço de Pagamentos	66
B. — Exportações	69
C. — Importações	72
D. — Outros itens do Balanço de Pagamentos	75
E. — Política Cambial	78
3.0. — CORREÇÃO DOS DESEQUILÍBRIOS REGIONAIS	81
4.0. — PROGRAMAÇÃO SETORIAL	89
4.1. — <i>Pré-Investimentos para Aperfeiçoamento do Fator Humano:</i>	
4.1.1. — Educação	89
A. — Síntese da Situação Educacional Brasileira	89
B. — Diretrizes do Programa de Educação	91
C. — Investimentos Previstos	92
D. — Financiamento do Programa	92
4.1.2. — Saúde	92
A. — Diretrizes Gerais do Plano	92
B. — Atividades Básicas	95
C. — Financiamento do Programa	96
4.2. — <i>Pré-Investimentos para Ampliação do Conhecimento dos Recursos Naturais:</i>	
4.2.1. — Estudos e Política de Cartografia	98
4.2.2. — Pesquisas de Recursos Minerais	99

4.3. — Investimentos Infra-estruturais:	Págs.
4.3.1. — Transportes e Comunicações	102
A. — Transportes	102
B. — Comunicações	108
4.3.2. — Energia Elétrica	109
A. — Considerações Gerais	109
B. — Programa de Expansão	111
C. — Investimentos e Financiamento do Programa	112
4.3.3. — Energia Nuclear	113
A. — Diretrizes Básicas	113
B. — Atividades no Triênio 1963-5 ...	114
C. — Financiamento	118
4.3.4. — Petróleo	118
A. — Objetivos	118
B. — A Demanda de Derivados de Petróleo	119
C. — A Oferta de Derivados	119
D. — Produção Nacional de Petróleo Bruto	121
E. — Investimentos e Fontes de Financiamento	121
4.3.5. — Carvão Mineral	124
4.4. — Desenvolvimento das Atividades Agrícolas e de Abastecimento:	
4.4.1. — Considerações Gerais:	
A. — A Agricultura e o Desenvolvimento Nacional	125
B. — Estrutura do Produto Agrícola do Brasil	132
C. — Eficiência do Setor Agrícola	137
D. — A Estrutura Agrária e o Desenvolvimento Econômico	140
4.4.2. — Programa de Desenvolvimento:	
A. — Produção	149
B. — Produtos Alimentares	150
C. — Produtos de exportação	155
D. — Matérias-Primas	158
E. — Pesca	160

4.4.3. — A Ação Governamental:	Págs.
A. — Pesquisa e Fomento	161
B. — Crédito Agrícola	163
C. — Política de Preços Mínimos	166
4.4.4. — Bens de Produção para a Agricultura:	
A. — Equipamentos Agrícolas	167
B. — Fertilizantes	169
C. — Produtos de Defesa Agropecuária .	171
D. — Armazéns e Silos	171
4.5. — <i>Desenvolvimento das Atividades Industriais:</i>	
4.5.1. — Considerações Gerais	172
4.5.2. — Siderurgia	179
4.5.3. — Metalurgia dos Não Ferrosos	182
4.5.4. — Indústrias Químicas	183
4.5.5. — Indústrias de Bens de Capital	185
4.5.6. — Outras Indústrias Manufatureiras	186
4.5.7. — Indústria Extrativa Mineral (Minério de Ferro)	187
5.0. — DIRETRIZES PARA AS REFORMAS DE BASE REQUERIDAS PELO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO:	
5.1. — <i>Reforma Administrativa</i>	189
5.2. — <i>Reforma Bancária</i>	191
5.3. — <i>Reforma Fiscal</i>	194
5.4. — <i>Reforma Agrária</i>	194

I — OBJETIVOS GERAIS DO PLANO

I — OBJETIVOS BÁSICOS

A política de desenvolvimento planejada para o próximo triênio visa aos seguintes objetivos básicos:

1. Assegurar uma taxa de crescimento da renda nacional compatível com as expectativas de melhoria de condições de vida que motivam, na época presente, o povo brasileiro. Essa taxa foi estimada em 7 por cento anual, correspondente a 3,9 por cento de crescimento *per capita*.

2. Reduzir progressivamente a pressão inflacionária, para que o sistema econômico recupere uma adequada estabilidade de nível de preços, cujo incremento não deverá ser superior, em 1963, à metade do observado no ano corrente. Em 1965 êsse incremento deverá aproximar-se de 10 por cento.

3. Criar condições para que os frutos do desenvolvimento se distribuam de maneira cada vez mais ampla pela população, cujos salários reais deverão crescer com taxa pelo menos idêntica à do aumento da produtividade do conjunto da economia, demais dos ajustamentos decorrentes da elevação do custo de vida.

4. Intensificar substancialmente a ação do Governo no campo educacional, da pesquisa científica e tecnológica, e da saúde pública, a fim de assegurar uma rápida melhoria do homem como fator de desenvolvimento e de permitir o acesso de uma parte crescente da população aos frutos do progresso cultural.

5. Orientar adequadamente o levantamento dos recursos naturais e a localização da atividade econômica, visando a desenvolver as distintas áreas do país e a reduzir as disparidades regionais de níveis de vida, sem com isso aumentar o custo social do desenvolvimento.

6. Eliminar progressivamente os entraves de ordem institucional, responsáveis pelo desgaste de fatores de produção e pela lenta assimilação de novas técnicas, em determinados setores produtivos. Dentre esses obstáculos de ordem institucional, destaca-se a atual estrutura agrária brasileira, cuja transformação deverá ser promovida com eficiência e rapidez.

7. Encaminhar soluções visando a refinar adequadamente a dívida externa, acumulada principalmente no último decênio, a qual, não sendo propriamente grande, pesa desmesuradamente no balanço de pagamentos por ser quase toda a curto e médio prazos. Também se tratará de evitar agravação na posição de endividamento do país no exterior, durante o próximo triênio.

8. Assegurar ao Governo uma crescente unidade de comando dentro de sua própria esfera de ação, submetendo as distintas agências que o compõem às diretrizes de um plano que vise à consecução simultânea dos objetivos anteriormente indicados.

A ação do Governo se exercerá através de um conjunto de medidas, mutuamente compatíveis, orientadas para dois objetivos:

a) assegurar que se realize o montante de investimentos requeridos para que seja alcançada a taxa de crescimento prevista, e

b) orientar esses investimentos para que a estrutura da produção se ajuste, com mínimo desperdício de recursos, à evolução da demanda e, em particular, às necessidades de substituição de importações determinadas pelas limitações da capacidade para importar.

II — RESUMO DO PLANO

Os investimentos planejados para o conjunto da economia, durante o próximo triênio, situam-se em torno de 3,5 trilhões de cruzeiros, aos preços de 1962, devendo permitir que o Produto cresça à taxa anual de 7 por cento, com elevação da renda *per capita* de 323 dólares, em 1962, para 363, em 1965. Durante esse período, a produção agrícola deverá aumentar em mais de 18 por cento, o que permitirá um crescimento anual *per capita* da oferta de alimentos de 2,6 por cento, correspondente a uma elasticidade renda de 0,66. O crescimento da produção industrial previsto é de algo mais de 37 por cento, ou seja, cerca de 11 por cento anuais. As modificações estruturais dentro do setor industrial continuarão com intensidade, aumentando a participação dos bens intermediários e, principalmente, dos equipamentos. Ao término do período, a indústria do país estará contribuindo com mais de 70 por cento dos bens de capital de que necessita a economia nacional para manter sua elevada taxa de crescimento. A produção de aço em lingotes aumentará de cerca de 2,7 milhões de toneladas em 1962, para 4,3 milhões em 1965. A de tratores subirá de 8 mil para 18 mil unidades. A de automóveis e caminhões de 190 mil para 270 mil. A capacidade instalada geradora de energia elétrica crescerá de 4.751.000 kw, em 1961, para 7.432.000 kw, em 1965.

III — POLÍTICA FISCAL, MONETÁRIA E CAMBIAL

As medidas de natureza fiscal, monetária e cambial, visando a assegurar um adequado esquema de financiamento para os investimentos planejados, definem as condições requeridas para que se alcance a estabilidade do sistema econômico. Como o principal fator de desequilíbrio, gerador de pressão inflacionária, se tem localizado no setor público, no presente Plano, dá-se particular atenção ao financiamento dos dispêndios do Governo Federal. O dispêndio potencial do Tesouro Nacional, decorrente de autorizações de gastos existentes e de compromissos previ-

síveis, foi estimado em 1,5 trilhões de cruzeiros para 1963. Pretendesse o Governo Federal realizar efetivamente êsse nível de gastos e a pressão inflacionária aumentaria em cêrca de 100% com respeito à observada no ano corrente, levando o país inexoravelmente, à hiper-inflação, com risco de paralisação de tôda a atividade econômica. Após minucioso estudo das atividades do Governo Federal programadas para 1963 e, em particular, das necessidades de investimentos a serem financiados pelo Tesouro, admitiu-se que o teto dos dispêndios por conta dêste poderia ser fixado em tórno de um trilhão de cruzeiros. O deficit de caixa do Tesouro, correspondente a êsse nível de dispêndio, será de ordem de Cr\$ 300 bilhões. Em face da possibilidade de absorção de recursos suplementares através de colocação de letras junto aos importadores, êsse deficit é compatível com um nível de emissão de papel moeda que permitirá reduzir a pressão inflacionária, de forma a que o incremento do nível de preços não supere a metade do observado no ano corrente.

O crédito do setor privado deverá crescer em montante correspondente à elevação do nível de preços adicionado ao aumento do produto real. Os tetos fixados para as distintas carteiras do Banco do Brasil correspondem a essa expansão. A política de redesconto e de recolhimento de depósitos por conta da SUMOC deverá assegurar idêntico comportamento aos bancos comerciais privados.

A política de câmbio estará orientada no sentido de assegurar ao setor exportador um nível de renda real capaz de estimulá-lo a manter um adequado esforço de vendas no exterior e de evitar que as importações sobrepassem a efetiva capacidade para importar. A disciplina das importações, que deverão ser cuidadosamente supervisionadas, constitui parte essencial da política de estabilização.

As exportações estimadas com base nas possibilidades da oferta e nas perspectivas da demanda externa e as importações previstas como essenciais à manutenção da taxa de desenvolvimento permitem projetar o deficit da balança de pagamentos em

conta corrente, tidos em conta os serviços financeiros. Com base nessa projeção e em cuidadosa prospecção da conta de capital, chegou-se à conclusão de que é possível estabilizar a posição de endividamento externo do país sem prejuízo da política de desenvolvimento. Para tanto, todavia, é necessário que as entradas de capital, sob a forma de empréstimos ou financiamentos — autônomos e compensatórios — alcancem no próximo triênio o montante de US\$ 1,5 bilhões, quantia inferior ao débito de capitais nêsse período, o qual monta a US\$ 1.662 milhões, sendo US\$ 1.285 milhões de amortizações e US\$ 377 milhões de pagamento de juros. Caso não fôra possível manter a posição de endividamento externo, o país teria que reduzir o nível de suas importações e sair para uma política de exportações ainda mais agressiva. Contudo, dificilmente poder-se-ia conciliar êsse esforço adicional com a elevada taxa de desenvolvimento programada.

IV — A EXECUÇÃO

A execução de um Plano, da natureza do presente, exige estreita unidade de direção das autoridades fiscais e monetárias, bem como orientação e contrôle dos investimentos, particularmente no setor público. Com vistas a lograr êsses objetivos internos, pretende-se alcançar, imediatamente, maior articulação das autoridades monetárias e constituir um órgão permanente de planejamento ao mais alto nível, como medidas preparatórias às reformas bancária e administrativa a serem apreciadas pelo Congresso Nacional.

II — O DESENVOLVIMENTO PLANIFICADO

I — ALCANCE DA PLANIFICAÇÃO EM UMA ECONOMIA SUBDESENVOLVIDA

A planificação econômica pode ser entendida como um esforço de coordenação, com vistas a fins pré-estabelecidos, das principais decisões que estão sendo permanentemente tomadas em um sistema econômico. As decisões econômicas mais importantes, do ponto de vista do desenvolvimento, dizem respeito ao processo de formação de capital, que tem na poupança e no investimento o seu verso e reverso. Do ponto de vista do bem-estar social são igualmente importantes as decisões que condicionam a distribuição da renda social.

As decisões relacionadas com a formação de capital, em uma economia de livre-empresa, não são tomadas isoladamente. Elas resultam da interação de complexas forças. De um lado está a oferta de recursos no mercado de capitais, que depende principalmente do nível da atividade econômica geral; do outro estão as perspectivas, a curto prazo, de lucro dos negócios, o grau de confiança na estabilidade institucional, as possibilidades que se abrem, a longo prazo, à economia. Deve-se ao avanço no conhecimento desses processos, logrado em grande parte nos dois decênios recentes, o desenvolvimento de técnicas da planificação adaptadas às economias de livre-empresa.

Durante muito tempo foi suposição geral que a planificação somente seria possível ali onde as decisões econômicas estivessem totalmente centralizadas. Isto seria verdade se o comportamento

dos empresários, no que respeita aos investimentos, não obedecesse a quaisquer padrões. Identificados êstes padrões, assim como os fatores principais que condicionam o comportamento do empresário-investidor, já não seria difícil conceber políticas visando a orientar o processo de formação de capital em economias de livre-empresa. A discussão se deslocou, então, do aspecto operacional da planificação para o da conveniência ou não de que se realize tal orientação.

Nos países subdesenvolvidos, a necessidade de orientação centralizada do processo de formação de capital decorre, principalmente, do fato de que o desenvolvimento dos mesmos, por uma série de razões que aqui não serão abordadas, faz-se com rápidas e profundas modificações estruturais. Historicamente, tais modificações advieram como resultado de crises agudas do sistema econômico. A crise do café e a depressão mundial, nos anos 30, e depois a crise do comércio exterior provocada pela segunda guerra mundial, por exemplo, acarretaram importantes modificações estruturais na economia brasileira. Contudo, essas modificações estruturais «espontâneas» dão lugar a desequilíbrios em cadeia, com a deficiência de investimentos infra-estruturais, formação de pontos de estrangulamento em setores básicos, utilização inadequada da capacidade para importar, formação de capacidade ociosa, etc. O comportamento do empresário-investidor baseia-se, tanto na sua própria experiência, como na experiência de outros empresários, ou ainda em hipóteses relacionadas com o comportamento da economia, em face de tendências já assinaladas. Ocorre, entretanto, que as modificações estruturais, provocando descontinuidade nos processos, alteram as tendências empiricamente comprovadas, reduzindo o valor da experiência passada, como base para a ação projetiva.

A planificação não pretende estabelecer em detalhe o que deverá ocorrer no sistema econômico, cabe-lhe antecipar as principais modificações estruturais requeridas para a manutenção de um determinado ritmo de desenvolvimento e indicar as medidas a serem tomadas a fim de que os investimentos, considerados essenciais àquelas modificações, sejam feitos oportunamente.

A ação planificadora se exerce com graus distintos de profundidade, conforme vise a condicionar o processo econômico em um futuro imediato ou durante um período mais prolongado. Em uma economia subdesenvolvida, a planificação, para alcançar a necessária eficácia, deve cobrir progressivamente os seguintes campos:

a) pré-investimentos destinados a ampliar a base de recursos naturais economicamente utilizáveis;

b) pré-investimentos destinados a aperfeiçoar o fator humano;

c) investimentos destinados a antecipar as modificações estruturais, seja de caráter pioneiro, visando à ampliação de espaço econômico, seja de tipo estrutural propriamente dito, como os investimentos destinados a permitir a redução no coeficiente de importações;

d) investimentos, incluídos ou não no item anterior, de tipo infra-estrutural, ou que exigem um longo período de maturação;

e) investimentos de tipo social, indispensáveis ao desenvolvimento, a serem realizados a fundo perdido, tais como obras de saneamento.

Parte dos investimentos incluídos nos itens "c" e "d" serão de responsabilidade do setor privado. A ação do setor público visa a assegurar que certos objetivos sejam efetivamente alcançados e que as decisões sejam tomadas oportunamente, a fim de reduzir o mais possível as tensões internas. Esses investimentos, pela importância que têm dentro do processo de formação de capital, poderiam ser qualificados de estratégicos. No que respeita a todos os demais, cuja responsabilidade é quase exclusiva do setor privado, a ação planificadora deve exercer-se de forma muito mais indireta. Formuladas as hipóteses mais gerais sobre a taxa de crescimento, as modificações estruturais e a ação do setor público, não será difícil antecipar o provável comportamento do mercado para cada grupo importante de produtos-finais, e, por inferências das interrelações, para os principais produtos

intermediários. Mediante entendimentos diretos das autoridades de planejamento com as associações de empresários poder-se-á discutir a política a seguir, a fim de que os investimentos se comportem de maneira a não frustrar os objetivos do plano e a não criar capacidade excedente no setor. A ação do poder público, nestes casos, far-se-á através do crédito ou de outros instrumentos de ação indireta.

II — OBJETIVOS GERAIS DA PLANIFICAÇÃO DA ECONOMIA BRASILEIRA

A planificação econômica não é objetivo que possa ser alcançado de uma vez. Constitui, em última instância, uma técnica de governar e administrar, e como tal deve ser introduzida progressivamente, à medida que o quadro político, institucional e administrativo o comportem. Não poderá haver planejamento, por exemplo, se os poderes Legislativo e Executivo não trabalharem com certa harmonia de vistas, se dentro do Poder Executivo os dirigentes máximos não tomarem decisões coordenadamente, se as autoridades monetárias não obedecerem a um comando único e se esse comando não estiver sintonizado com as autoridades fiscais, se a Administração não possuir a necessária integração para executar com regularidade as tarefas que lhe forem cometidas, etc.

A experiência de outros países tem indicado que são necessários alguns anos para alcançar uma razoável eficácia na execução de um plano bem concebido. Mas, exatamente porque o planejamento é um processo contínuo, que se introduz por etapas e se aperfeiçoa na medida em que é implantado, o mais importante é iniciá-lo. Seria erro preparar um plano bem elaborado e completo para iniciar de uma vez a sua execução. Também seria erro pensar em introduzir todas as reformas institucionais e administrativas, necessárias à plena eficácia do planejamento, para somente então tratar deste último. No planejamento, como na cartografia, o mais prático é iniciar o trabalho com uma escala pequena, capaz de proporcionar facilmente uma visão de conjunto. Esta visão é que permite relacionar os problemas em função de sua complexidade, de forma a que a solução de um venha a facilitar a dos demais.

O que se objetiva de imediato com o planejamento, no Brasil, é essa hierarquização de problemas, a fim de criar condições para que, dentro de uns poucos anos, possam ser introduzidas técnicas mais eficazes de coordenação das decisões. Trata-se, portanto, de um esforço de transição, em busca de um conhecimento mais sistemático da realidade econômica e de uma maior eficácia na capacidade de decisão. Alcançados esses objetivos, será então possível dar maior profundidade à ação de planejamento.

Quaisquer que sejam as limitações impostas pela realidade à ação de planejamento, este, entretanto, não prescinde, desde sua fase inicial, de uma clara definição de objetivos de política econômica. No caso brasileiro, esses objetivos podem ser facilmente definidos, pois constituem denominador comum das ansiedades gerais. Podemos sintetizá-los como segue:

- a) manutenção de uma elevada taxa de crescimento do Produto ;
- b) redução progressiva da pressão inflacionária ;
- c) redução do custo social presente do desenvolvimento e melhor distribuição de seus frutos ;
- d) redução das desigualdades regionais de níveis de vida.

A redução da pressão inflacionária é condição prévia para que se possam alcançar os objetivos «c» e «d». A intensificação das desigualdades regionais tem sido, em grande parte, uma consequência da inflação. Tendo as regiões mais pobres, como o Nordeste, um saldo de exportações para o exterior, a política de câmbio, durante um período, e em seguida a política seletiva de importações, representaram um mecanismo de transferência de renda contra essas regiões. Sendo indispensável levar adiante o processo de substituição de importações, para evitar que este opere contra as regiões com saldo de exportação, é necessário submetê-lo a cuidadoso planejamento.

No que respeita ao item «c», é necessário ter em conta que o alto custo social do nosso desenvolvimento é simples decorrência das condições de intensa pressão inflacionária em que o mesmo se

realiza. Já vimos que o desenvolvimento do país se vem realizando com melhoria geral das condições de vida. Ocorre, entretanto, que essa melhoria é extremamente desigual, o que tem efeitos psicológicos muito negativos. Mas não é somente isso : uma parte da população, em particular da população de nível de vida mais baixo, nenhum benefício auferir do desenvolvimento. Contudo, essa mesma população sofre permanentemente pressão das forças inflacionárias, defendendo a duras penas o seu baixíssimo nível de vida. Somente uma progressiva redução da pressão inflacionária retirará ao desenvolvimento brasileiro esse odioso aspecto anti-social.

Se eliminar a inflação surge como um objetivo tão importante, caberia indagar por que razão se reluta em fazê-lo, no mais curto prazo possível. A razão está em que o mais importante de todos os objetivos — a manutenção de uma elevada taxa de crescimento do Produto — poderia ser comprometido por uma deflação brusca. Já vimos que o desenvolvimento se vem conseguindo no Brasil à custa de importantes modificações estruturais e que estas, à falta de um planejamento, vêm sendo alcançadas sob forte pressão inflacionária. Se se elimina essa pressão por meio de simples medidas monetárias, isto é, sem outras providências que assegurem aquelas modificações (como a substituição de importações), cabe admitir como certo que a taxa de crescimento da economia declinará irremediavelmente. Ora, o declínio na taxa de crescimento seria, do ponto de vista social, bem mais negativo do que o desenvolvimento presente com todas as suas deficiências.

O que se pretende com o planejamento é alcançar, simultaneamente, os objetivos «a» e «b», a fim de que se torne factível lograr também os dois outros objetivos. Tendo em conta que, no momento presente, o objetivo «a» vem sendo alcançado, se bem que com prejuízo dos demais, pode-se afirmar que a preocupação central do planejamento deve ser «b», cuja consecução tornará possível também alcançar «c» e «d». Em outras palavras : trata-se de planejar a estabilização em condições de desenvolvimento, a fim de que possamos, em uma fase subsequente, planejar a intensificação do desenvolvimento sem comprometer a estabilidade.

III — DECISÕES GERAIS DE POLÍTICA ECONÔMICA PRÉVIAS AO PLANEJAMENTO

A planificação econômica, como técnica de coordenação de decisões, atua dentro de um quadro formado de elementos que a curto prazo devem ser considerados como mais ou menos constantes. Se bem que um dos objetivos do planejamento seja exatamente modificar esses elementos, de início eles devem ser considerados como dados. Tais elementos podem ser sintetizados nos itens seguintes :

- a) coeficiente de poupança interna ;
- b) coeficiente de eficácia média dos investimentos ;
- c) capacidade de endividamento externo, e
- d) capacidade de endividamento interno do setor público.

O coeficiente de poupança interna pode ser modificado por medidas de natureza fiscal, mas apresenta uma relativa estabilidade a médio prazo. Dêle depende diretamente o grau de ocupação dos fatores, podendo ser negativo se essa ocupação desce abaixo de certo nível. A importância da pressão inflacionária, antes assinalada, está em que aumentando o grau de ocupação dos fatores, ela também eleva o coeficiente de poupança interna, permitindo assim que se intensifique o crescimento. Também interfere nesse coeficiente a relação de preços do intercâmbio externo. A melhoria dessa relação se transforma principalmente em lucros de certos grupos de empresários, o que afeta favoravelmente o coeficiente de poupança.

Admitindo-se que a totalidade dos recursos poupados seja transformada em investimentos, a taxa de crescimento passa a depender da eficácia média desses investimentos, isto é, do fluxo de renda que a nova capacidade produtiva gera por unidade de investimentos efetuado. Esse coeficiente também apresenta uma relativa estabilidade. As alterações no grau de ocupação da capacidade produtiva, levando à interrupção de obras, pode afetar esse coeficiente. A inflação, aumentando os investimentos em estoques, também pode ter o mesmo efeito. Mais importante : a redução brusca das importações, obrigando a utilizar materiais menos ade-

quados, a suspender ou atrasar obras, a reduzir a utilização da nova capacidade por falta de partes complementares, etc., tem sérios efeitos negativos sobre esse coeficiente.

Os limites da capacidade para importar são outro fator condicionante da taxa de crescimento, não só pelas razões indicadas no parágrafo precedente, mas pelos motivos mais fundamentais já referidos anteriormente. Quanto mais lento o crescimento da capacidade para importar, mais rápido terá de ser o processo de substituição de importações, vale dizer de transformações estruturais no aparelho produtivo. Portanto, mais complexo o planejamento, ou maior o risco de pressão inflacionária. Como a capacidade para importar pode ser aumentada, a curto prazo, mediante endividamento externo, este fator passa a ser um dado fundamental na planificação do desenvolvimento.

Por último, o volume de investimentos pode ser aumentado mediante endividamento do governo dentro do próprio país. Esse endividamento pode assumir a forma de simples captação de poupança, que sempre seria transformada em investimento pelo setor privado. Neste caso, trata-se apenas de aumento do poder de decisão do governo com respeito à orientação dos investimentos, o que viria facilitar a planificação. Mas também é possível que o aumento da dívida pública signifique elevação do coeficiente de poupança. A possibilidade que tem o governo de aumentar a dívida pública, mesmo que esta seja nominal, como no caso da emissão de papel-moeda, é dado fundamental a ter em conta. A captação de recursos pela emissão de papel-moeda, se bem permita o governo aumentar a taxa de poupança, reduz a sua capacidade de comando, em razão de seus efeitos indiretos.

O desenvolvimento recente da economia brasileira apresenta as seguintes características, que devem ser tidas em conta :

- a) taxa alta de crescimento do Produto ;
- b) endividamento externo crescente ;
- c) endividamento público interno crescente, se bem que sob a forma não restituível de emissão de papel-moeda.

Como o endividamento externo tem limites à vista, para manter uma elevada taxa de crescimento torna-se imprescindível atuar,

seja sôbre o coeficiente de poupança, seja sôbre a eficácia dos investimentos, seja sôbre ambos. Como não será possível melhorar a eficácia dos investimentos em condições de inflação progressiva, torna-se indispensável encontrar uma alternativa para as emissões de papel-moeda como técnica de captação de recursos. O primeiro objetivo do planejamento deve ser, portanto, colocar recursos adicionais à disposição do setor público, de forma a permitir a redução progressiva das emissões de papel-moeda. Essa captação de recursos também poderá ser alcançada mediante contração dos gastos de transferência e subsídio, sempre que fôr possível evitar elevação concomitante de outros gastos de consumo.

O segundo ponto a ter-se em conta, no que diz respeito às opções básicas que exige qualquer planejamento para o futuro imediato, diz respeito ao endividamento externo do país. Conforme já se observou anteriormente, o desenvolvimento se vem fazendo sem aumento do volume das importações. A fim de manter esse nível constante de importações, entretanto, o país necessitou endividar-se de forma crescente. Para compreender essa situação, basta analisar a balança de pagamentos em um ano qualquer. Vejamos 1961. Para exportações, em milhões de dólares de 1.403, o país importou 1.292 e teve um saldo negativo de serviços de 361. Desta forma, o saldo negativo da conta corrente foi de 241. Como o débito de capitais (amortização de dívidas) alcançou a 383, o saldo negativo montou a 624. Tendo-se em conta que a entrada de capitais, como investimentos autônomos, alcançou apenas 108, o descoberto a ser refinanciado elevou-se a 516 milhões de dólares. Para que o Brasil tivesse pago as suas dívidas, em 1961, sem apelar para novos empréstimos e financiamentos, teria sido necessário reduzir as importações a 776 milhões de dólares, o que não seria possível sem profundos transtornos na economia nacional. A situação em 1962 é ainda mais grave, pois os débitos de capitais e a remessa de lucros alcançam, conjuntamente, 564 milhões de dólares, ou seja, 45 por cento do valor das exportações. Tivessem os compromissos de ser todos satisfeitos, e o valor das importações em 1962 pouco teria passado de 500 milhões de dólares.

Em face desses dados, torna-se claro que, simplesmente para manter o atual nível de importações, sem o que não será fácil de-

fender a taxa de crescimento da economia, será necessário realizar um forte esforço de refinanciamento da dívida externa. Não sendo grande comparativamente ao valor das exportações, a nossa dívida externa torna-se excessivamente pesada por ser quase toda a médio e curto prazos. Uma vez que se consiga refinanciá-la para amortização em período mais longo, o seu serviço tornar-se-á perfeitamente compatível com a manutenção do nível de importação requerido para os próximos anos.

Os dois objetivos básicos indicados — captação adicional de recursos para o setor público, por meios não inflacionários e manutenção do nível das importações mediante refinanciamento da dívida externa — são componentes necessários de todo planejamento da economia brasileira que vise a manter uma elevada taxa de crescimento e a recuperar progressivamente a estabilidade. As projeções globais da economia pressupõem uma tomada de posição com respeito a esses pontos básicos da política econômica. E as projeções globais constituem o marco dentro do qual devem enquadrar-se todas as decisões do poder público relacionadas com a atividade econômica.

1.0. — CARACTERÍSTICAS E TENDÊNCIAS DO DESENVOLVIMENTO RECENTE

1.1. — CRESCIMENTO DO PRODUTO

Durante o período do após-guerra, a economia brasileira manteve elevado ritmo de crescimento, tendo o Produto Interno Bruto, entre 1947 e 1961, evoluído à taxa anual de 5,8 %, equivalente, em termos «per capita», a 3 % ao ano, dados sem semelhantes na América Latina e superiores aos previstos como mínimos na Carta de Punta del Este. No período 1950/61, a taxa de crescimento global foi superior à dos países que constituem o Mercado Comum Europeu, revelando-se menor, em termos «per capita», apenas porque nossa população cresce mais rapidamente que a daqueles países (ver Gráfico I) (*).

Na fase mais recente, houve nítida aceleração no crescimento da economia nacional, elevando-se a taxa anual, do período 1957/61, para 7 %, contra 5,2 % de média nos quinquênios imediatamente anteriores. Para a hipótese de um crescimento demográfico à taxa anual de 3,1 %, nos quinquênios 1947/51 e 1952/56 a renda real «per capita» cresceu à taxa de 2,1 % ao ano, e, no quinquênio 1957/61, à taxa de 3,9 % ao ano. Projetadas essas taxas para 1970, teríamos a probabilidade de uma renda «per capita» de 369 dólares no primeiro caso e, no segundo caso, de 438 dólares, com aumentos, em relação aos 300 dólares estimados para 1960, de 69 e 138 dólares, respectivamente.

(*) A taxa de crescimento «per capita» aproxima-se de 4% nos países do MCE, de 3% no Brasil e de 1% nos demais países da América Latina e Estados Unidos.

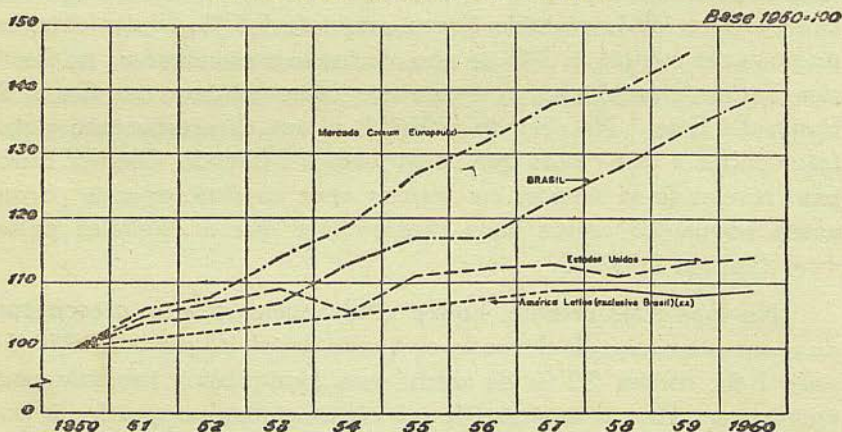
A visão de conjunto do processo econômico é dada não só pelo índice de crescimento do produto real, como também pelas tensões internas acarretadas pelo esforço de crescimento, as quais podem ser reveladas pelo indicador mais geral do nível de preços.

Nos três quinquênios observados, o nível geral de preços, medido pelo deflator implícito do Produto, evoluiu à taxa média anual de 16,5 %, três vezes superior à da evolução da renda real, alcançando 24 % no último quinquênio.

Esses dados refletem o aumento das tensões internas, sobretudo no último quinquênio, provocadas pelas rápidas modificações estruturais exigidas por um desenvolvimento intenso que não contou com uma política totalmente capaz de prevê-las e orientá-las.

GRÁFICO Nº 1

PRODUTO REAL PER CAPITA



(x) Índex Espanha

(xx) Inclui Argentina, Colômbia, Chile, Equador, México, Perú, Venezuela.

1.2. — CRESCIMENTO DO CONSUMO

O aumento do Produto, em uma economia de livre empresa, acarreta necessariamente melhoria no bem-estar mensurável da população, pois é a elevação do consumo que induz o setor privado

a manter um nível elevado de investimentos. Contudo, deve-se ter em conta que a evolução do consumo está ligada à da renda real e não à do produto. Assim, uma queda nos preços relativos de exportação pode afetar a renda da população, sem modificar o nível do produto.

QUADRO I
ÍNDICES DO CRESCIMENTO REAL DO CONSUMO APARENTE
1947/1960

TIPOS DE CONSUMO	TAXAS DE INCREMENTO ANUAL (%)		PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL	
	TOTAL	PER CAPITA	1947	1960
Consumo público.....	8,5	5,5	14,3	20,3
Consumo privado.....	5,3	2,5	85,7	79,7
TOTAL.....	5,8	3,0	100,0	100,0

Os dados supra informam, principalmente, que:

a) o consumo público, no qual se incluem serviços de saúde e educação prestados pelos distintos níveis de governo, aumentou sua participação no consumo total entre 1947 e 1960;

b) o consumo global «per capita» evoluiu à mesma taxa verificada em relação ao produto “per capita”.

A crescente participação do consumo público e a circunstância de os serviços governamentais alcançarem parcela cada vez maior da população, indicam que o aumento do produto traduziu-se em efetiva melhoria das condições de vida do povo.

A elevação, à mesma taxa verificada para o Produto, do consumo global “per capita”, indica que o desenvolvimento se vem realizando sem a exigência de maior esforço de poupança, relativamente ao nível da renda, por parte da população.

Cabe, entretanto, perguntar se o consumo privado — da ordem de quatro quintos do consumo total — também beneficiou parcela crescente do povo ou se evoluiu acentuando as desigualdades entre

os níveis de vida dos grupos populacionais. Os dados sobre este ponto, extremamente escassos, não permitem ir além de simples conjecturas.

Do ponto de vista dos níveis de consumo, a população brasileira pode ser distribuída em quatro grandes grupos, a saber:

- a) trabalhadores rurais em geral;
- b) trabalhadores urbanos com salários condicionados ao mínimo fixado oficialmente;
- c) outros assalariados urbanos;
- d) grupos de altas rendas.

TRABALHADORES RURAIS EM GERAL

..

O nível de vida dos trabalhadores rurais, sempre que não ocorram modificações institucionais de maior profundidade, está ligado ao aumento da produtividade no setor agrícola, o qual, por sua vez, pode decorrer da melhoria dos preços relativos dos produtos agrícolas e da elevação da produção por unidade de terra ou por homem ocupado.

Entre 1950 e 1960, o índice de preços do setor agrícola, excluído o café, passou de 100 para 734, enquanto o índice de preços correspondente ao Produto passava de 100 para 540. No mesmo período, a renda real da agricultura cresceu de 86 %.

É evidente a melhoria dos preços relativos da agricultura ou, noutras palavras, a transferência para o setor agrícola de parte dos frutos do aumento da produtividade urbana, como meio de induzir aquele setor à produção dos excedentes requeridos pelo crescimento mais que proporcional da população urbana. Cerca de 50% do aumento da renda real da agricultura, no período, decorre desse fato

A comparação entre os dados do quantum da produção agrícola e os relativos à área cultivada revelam, por outro lado, não ter havido melhoria da produtividade física por unidade de área, enquanto a comparação entre os mesmos dados do quantum e os da força de trabalho ocupada na agricultura informam ter havido

melhoria na produtividade da mão-de-obra. Os restantes 50% do aumento da renda real do setor agrícola, no período, seriam devidos, em partes iguais, à elevação da produtividade da força de trabalho e do próprio número de trabalhadores ocupados na agricultura.

Em termos "per capita", a renda real no setor agrícola cresceu de 5 % ao ano, taxa muito superior à verificada para o conjunto da população. Nada indica, entretanto, que tenham evoluído nessa proporção as condições de vida do trabalhador rural, pelo que a conclusão mais provável é a de que a parcela principal desse aumento de renda terá sido absorvida pelos proprietários de terras e empresários de médias e altas rendas. O aumento médio dos salários reais dos trabalhadores do campo situa-se, pois, entre o mínimo de 1,6% ao ano, correspondente ao incremento da produtividade da mão-de-obra, e 2,5% ao ano, correspondente ao incremento médio do consumo privado, ao longo do período.

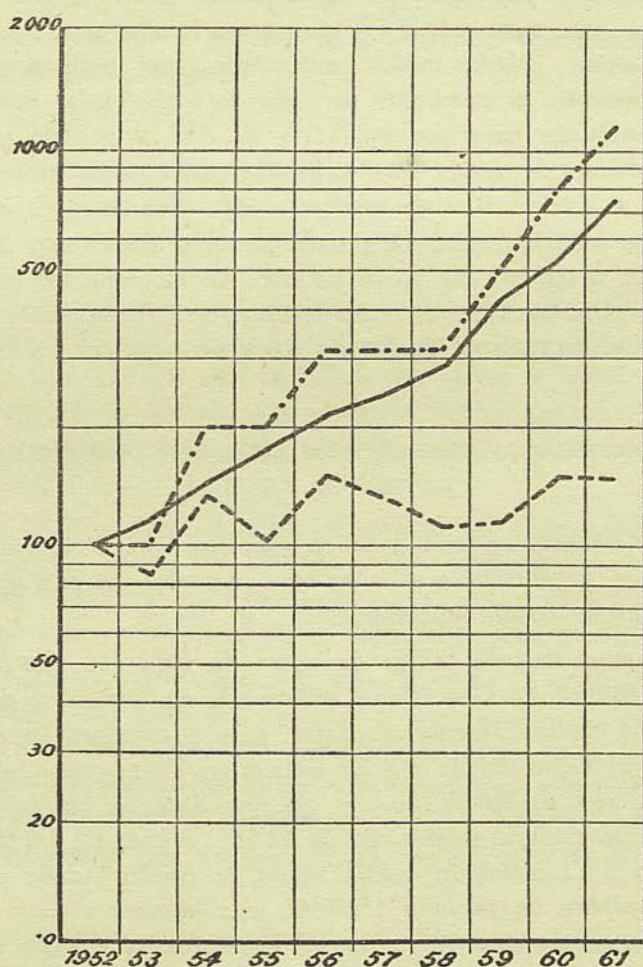
TRABALHADORES URBANOS COM SALÁRIOS CONDICIONADOS AO MÍNIMO LEGAL

Pode analisar-se, com relativa precisão, a evolução do nível de vida dos trabalhadores urbanos cuja remuneração está ligada ao salário mínimo fixado oficialmente.

Deflacionado pelo índice de custo de vida (v. Gráfico 2), o salário mínimo da Guanabara, observado em dezembro de cada ano, revela comportamento irregular, mas a comparação entre a média do primeiro triênio e a do último, revela-nos uma melhoria acumulada real de 3,6 %, ao ano que, no decênio, corresponde a uma elevação total no salário real de 42 %. A taxa de 3,6 % anual é superior ao incremento médio anual de produtividade da economia brasileira no período 1947/61 mas inferior a esse mesmo incremento no período 1957/61. A melhoria na posição relativa deste grupo de assalariados urbanos decorreu, principalmente, dos ganhos que obteve no período 1952/1956, pois entre este último ano e 1959 houve declínio no salário real que só se recuperou em 1960.

GRÁFICO Nº 2

Salário Mínimo Real
Base 1952=100



Índice do Custo de Vida —
Salário Mínimo Nominal
Salário Mínimo Real - - - -

Escala Semi-Logarítmica

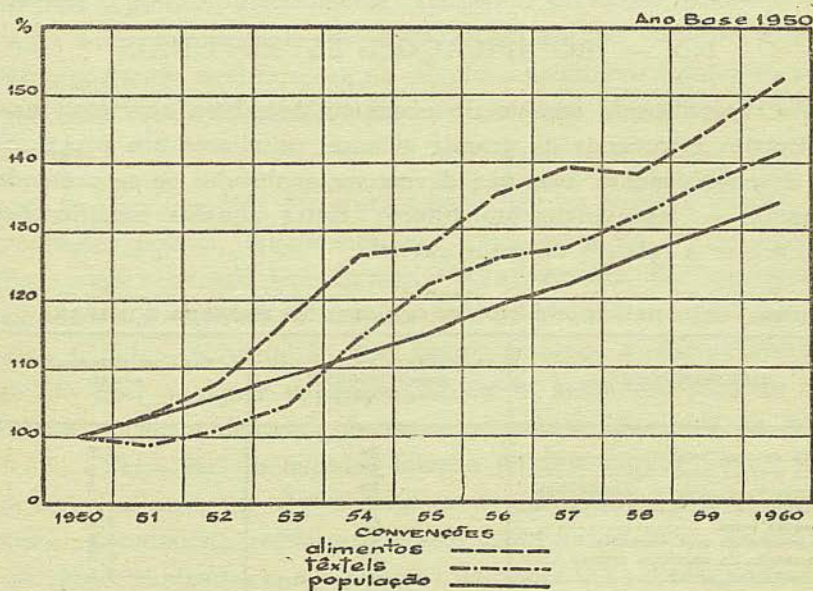
CONSUMO DA CLASSE TRABALHADORA EM GERAL

Os dados do último censo, parcialmente apurados, indicam que a massa de trabalhadores urbanos cresceu, entre 1950 e 1960, de nada menos de 70%, aumentando de apenas de 17,5% o número de trabalhadores rurais.

Se se admite, como aproximação, um crescimento anual de 3,6 e 1,6 por cento para o salário mínimo urbano e para o salário médio agrícola, respectivamente, deduz-se que o salário médio real do trabalhador brasileiro teria crescido de 2,7% durante o decênio taxa que se aproxima, dentro das margens de erro admissíveis, da taxa de crescimento do consumo privado (2,5% ao ano), anteriormente demonstrada, constituindo-se em indicação aceitável de que o consumo popular vem crescendo paralelamente ao consumo total da população (vêr gráfico 3).

GRÁFICO Nº 3

INDICADORES DO CRESCIMENTO DO CONSUMO POPULAR



OUTROS ASSALARIADOS URBANOS E GRUPOS DE ALTAS RENDAS

Ainda que não se possa comprovar diretamente, é francamente admissível que os salários reais dos trabalhadores especializados e dos profissionais liberais, por sua vez, cresceram substancialmente, como decorrência das modificações estruturais implícitas no processo de desenvolvimento. O número de automóveis em circulação e a produção de bens duráveis de consumo, por exemplo, vêm crescendo muito mais do que a própria renda "per-capita". Mesmo que os grupos de altas e médias rendas não estivessem aumentando sua participação no Produto, o simples fato de que a mantenham acarreta, na fase atual, crescentes diferenças de padrões de vida. É que a massa da população ainda se encontra na fase de absorver a quase totalidade do incremento do salário real nas necessidades básicas da vida, ao passo que esses grupos aplicam o incremento do poder de compra em bens duráveis e indicadores de "status" social. Desta forma, para o conjunto da população, o consumo supérfluo cresce com mais intensidade do que os dos bens essenciais, cabendo à uma política fiscal bem orientada evitar que se extremem essas disparidades.

1.3. — MODIFICAÇÕES ESTRUTURAIS

O crescimento recente da economia brasileira acarretou modificações estruturais de grande alcance, peculiares aos processos de desenvolvimento, mas que devem ser analisadas se se pretende planejar o desenvolvimento futuro. Entre aquelas modificações destaca-se a relativa ao setor externo.

QUADRO II
COMPARAÇÃO DE ALGUNS ÍNDICES DAS OFERTAS EXTERNA E INTERNA

DISCRIMINAÇÃO	INCREMENTO PERCENTUAL ENTRE 1950/1951 E 1960/1961	TAXA DE INCREMENTO ANUAL %
Oferta externa total.....	39	3,3
Oferta interna total.....	77	6,0
Importação de gêneros alimentícios...	30	2,3
Importação de manufaturas de consumo	— 58	— 4,5
Consumo total.....	68	5,3
Importação de equipamentos.....	41	3,5
Importação de matérias primas.....	85	6,3
Produção Industrial.....	144	9,3

Os dados do Quadro II indicam claramente que o desenvolvimento se vem realizando com um declínio persistente da oferta externa de bens de consumo final, de bens intermediários e de equipamentos, para o que foi necessário que a produção industrial crescesse mais rapidamente que a própria oferta interna, exigindo por sua vez, aumento ainda mais rápido da produção de bens de capital.

Assim, para que a oferta interna crescesse a uma taxa anual de 80% mais alta que a da oferta externa, foi necessário que a produção industrial aumentasse a uma taxa de 2,7 vezes mais alta que a da oferta externa, o que indica a magnitude das transformações estruturais requeridas pelo desenvolvimento quando declina a participação das importações na oferta global.

Para um país subdesenvolvido, a exportação constitui, em realidade, um tipo de atividade econômica altamente vantajosa, pois permite utilizar mais amplamente fatores abundantes — terra e mão-de-obra — em troca do capital e da técnica que vêm incorporados nas importações. Substituir importações por produção interna significa, virtualmente, substituir produção primária por outra mais complexa e capitalizada, daí porque somente através de importantes modificações na estrutura produtiva é possível, para um país subdesenvolvido, crescer com suas importações estagnadas.

As modificações estruturais implícitas na substituição de importações podem, igualmente, ser observadas de outro ângulo. Para uma economia subdesenvolvida, o aumento das exportações significa um impulso de crescimento vindo de fora. Se inexistesse esse impulso, substituí-lo por outro, interno, é particularmente difícil, pois qualquer expansão da renda monetária logo se traduzirá em maior demanda de importações, que não pode ser satisfeita. Persistindo o impulso interno durante algum tempo, se a pressão inflacionária daí resultante não acarretar maiores transtornos à economia, iniciam-se modificações na estrutura da produção que, combinadas com alterações na composição das importações,

permitirão aumento da oferta global capaz de satisfazer ao incremento da demanda monetária. Mas esse processo de substituição de importações, inseparável do desenvolvimento atual da economia brasileira, não se pode realizar sem pressão inflacionária a menos que a economia seja submetida a um planejamento capaz de antecipar aquelas modificações estruturais.

A substituição de importações se efetua, inicialmente, nos setores em que a produção exige menor densidade de capital, tecnologia menos complexa ou em que são menores as vantagens de uma grande escala de produção. É quando atinge o setor da indústria pesada, exigindo investimentos de longa maturação, e o da produção de equipamentos, com implicações tecnológicas e financeiras importantes, que o processo de substituição acarreta maiores modificações estruturais. Foi nesta fase superior da substituição de importações que a economia brasileira fez importantes progressos nos anos recentes. Os investimentos infra-estruturais requeridos pela própria industrialização, assim como a instalação e ampliação de indústrias de base, estenderam substancialmente o período de maturação no conjunto do processo de formação de capital. Por outro lado, a produção interna de parcela crescente dos equipamentos destinados aos distintos setores produtivos está exigindo apreciável esforço de financiamento interno. Como os equipamentos anteriormente importados já o eram com seu financiamento, cumpre substituir não somente o bem antes importado, mas também a poupança externa que permitia financiá-lo. Explica-se, assim, a intensificação, no último quinquênio, da pressão inflacionária que acompanha o processo de substituição de importações.

Ao alcançar uma fase de desenvolvimento em que o processo de formação de capital se apoia principalmente na própria produção interna de equipamentos, o desenvolvimento da economia brasileira passou a ser resultante de sua dinâmica interna. Assim, por mais importantes que ainda sejam os fatores externos, o ritmo de crescimento está principalmente determinado pelo conjunto de de-

ções tomadas com vistas ao próprio mercado interno. Ademais, havendo a produção interna de bens de capital alcançado um determinado grau de desenvolvimento, a manutenção do nível de atividade nesse setor somente é possível se o conjunto da economia se mantiver crescendo. Para evitar desemprego em grande escala nas indústrias produtoras de bens de capital, torna-se indispensável, independentemente do que ocorre no setor externo, manter um adequado nível de investimentos, o qual, por seu lado, requer esforço de poupança somente compatível com um alto nível de atividade produtiva. Uma redução na demanda externa já não acarreta, necessariamente, contração geral da atividade econômica, pois pode ser compensada por uma expansão monetária, defendendo-se o nível de renda e a taxa de investimentos. O inevitável aumento da pressão inflacionária poderá afetar a eficiência dos investimentos durante certo período, mas o efeito último sobre a taxa de crescimento será necessariamente reduzido.

Sintetizando-se as observações sobre as modificações estruturais ocorridas na economia brasileira no período recente, tem-se:

a) o comportamento do setor externo já não é o principal fator condicionante do nível da atividade econômica e a simples manutenção de um elevado nível de atividade produtiva engendra um volume de investimentos capaz de manter a economia crescendo a taxa razoavelmente alta;

b) o processo de substituição de importações — necessário à manutenção de elevada taxa de crescimento em condições de estagnação da capacidade para importar — exige esforço crescente de poupança por unidade de investimento. A simples manutenção da taxa de crescimento implica, assim, crescente pressão inflacionária, que, por sua vez, tende a reduzir a eficiência dos investimentos e, conseqüentemente, a taxa de crescimento, mesmo na hipótese de que se realize o crescente esforço de poupança requerido. Essa tendência somente poderia ser contrabalançada com a expansão da capacidade para importar e/ou com a elevação da eficiência dos investimentos, mediante planificação destes em função da substituição de importações.

1.4. — FATORES PRIMÁRIOS DE DESEQUILÍBRIO

Como foi indicado antes, o desenvolvimento da economia brasileira se vem realizando em condições de acentuados desequilíbrios, os quais se traduzem na crescente elevação do nível de preços.

1.4.1. — SETOR EXTERNO

O primeiro e mais importante desses desequilíbrios é causado pelo declínio relativo da capacidade para importar, cujas causas devem ser analisadas.

Sendo o Brasil um país exportador de produtos primários, principalmente de agricultura tropical, é natural que suas exportações estejam condicionadas pelo mercado internacional desses produtos.

O "quantum" mundial da exportação de produtos primários, em 1953, superava em apenas 10% o nível de 1938, enquanto o das exportações dos países desenvolvidos crescera em 33%. O comportamento do comércio mundial a partir de 1953, período em que as perturbações causadas pela recuperação européia e pela guerra da Coréia são consideradas como superadas, pode ser observado no quadro seguinte:

QUADRO III
ÍNDICES DO "QUANTUM" DAS EXPORTAÇÕES DE ÁREAS ESCOLHIDAS
E DO BRASIL
1953 = 100

DISCRIMINAÇÃO	1954	1956	1958	1960
Mundo.....	105	124	129	154
Áreas Desenvolvidas.....	106	127	132	161
Áreas Subdesenvolvidas (*).....	103	117	121	136
América Latina (*).....	95	111	115	129
Brasil:				
a) Total.....	86	108	96	118
b) Exclusive Café.....	132	111	135	150

(*) Exclusive petróleo.

O «quantum» do comércio mundial aumentou com relativa intensidade, mas sem que as exportações das áreas subdesenvolvidas acompanhassem esse ritmo de crescimento, pois cresceram a uma taxa anual de 4,5 %, contra a taxa de 7 % ao ano verificada para as exportações das áreas desenvolvidas.

Excluído o café, observa-se razoável expansão das exportações brasileiras, as quais acompanham o crescimento das exportações mundiais. Contudo, observado o problema de uma perspectiva ampla, cabe reconhecer que é relativamente lento o crescimento das exportações mundiais de produtos primários e, também, que é crescente a concorrência de novas áreas aos exportadores tradicionais, como os latino-americanos.

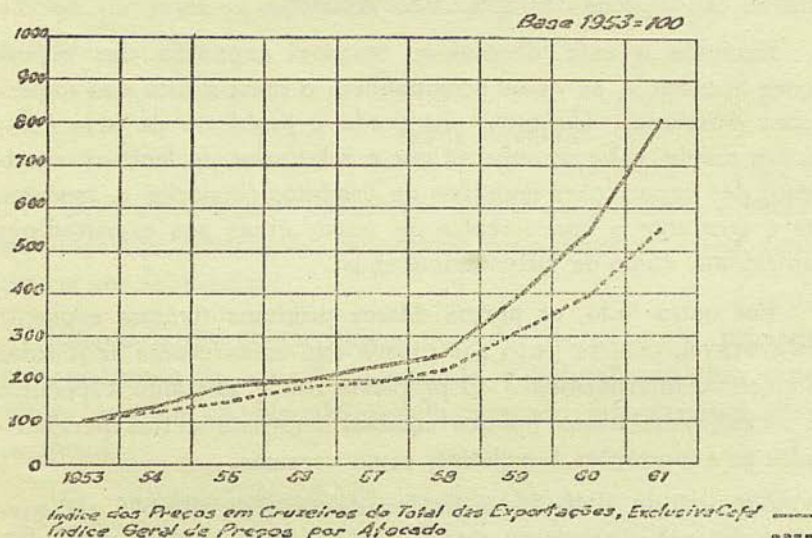
Por outro lado, os preços desses produtos tiveram evolução desfavorável, com respeito aos preços das manufaturas adquiridas no mercado internacional. O problema não é, portanto, específico do Brasil, mas nossa política cambial imprimiu certas peculiaridades às exportações brasileiras, como veremos.

No período 1948/53, a fixidez da taxa de câmbio, em condições de inflação interna, reduziu a renda do setor exportador, com efeitos negativos para as exportações de muitos produtos. A partir de 1954, o progressivo reajustamento das taxas de câmbio melhorou acentuadamente a relação de preços internos do setor exportador (ver Gráfico 4), verificando-se, entre 1953 e 1961, elevação da ordem de 33 % ao ano nos preços em cruzeiros pagos aos exportadores (exclusive de café), contra 25,8 % de elevação no índice geral de preços por atacado (também excluído o café). Como decorrência dessa disparidade na evolução dos preços, houve uma transferência de renda a favor do setor exportador da ordem de 30 % do valor das próprias exportações e, graças a esse esforço do conjunto da economia, foi possível elevar o «quantum» das vendas no exterior, particularmente dos chamados produtos menores, em cujo mercado mundial o Brasil pesa relativamente pouco.

Contudo, os ganhos foram obtidos, quase sempre, mediante baixa nos preços em dólares, bastando ter presente que as exportações brasileiras, em 1960, apresentavam valor em dólares inferior

GRÁFICO Nº 4

Relações Internas de Preços do Setor Exportador



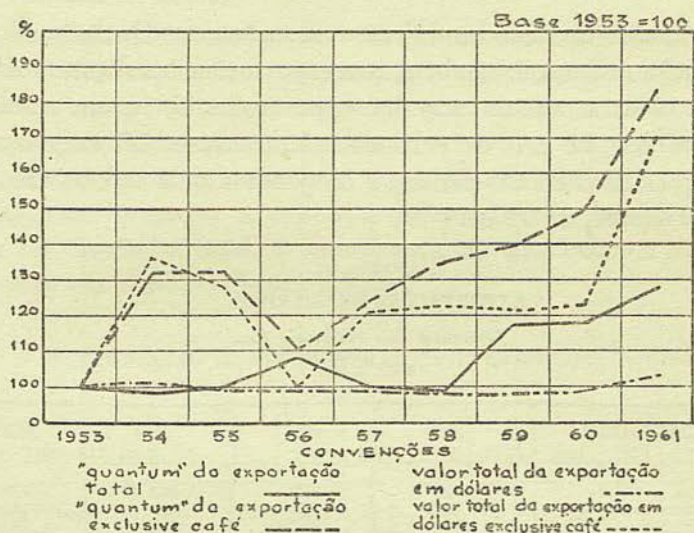
em 28 % ao de 1953 e «quantum» superior em 18 %. Em 1961, também em relação a 1953, o aumento do «quantum» havia alcançado 28 % e o aumento do valor 3 %. Excluindo-se o café, a evolução é menos adversa, mas, ainda assim, muito desfavorável ao Brasil (ver Gráfico 5).

Desta forma, o esforço realizado durante o último decênio, para aumentar o «quantum» exportado, elevando os preços relativos internos dos produtos de exportação, tornou-se ainda mais penoso, em razão da baixa dos preços em dólares desses produtos, que custou ao país, no último quinquênio, mais de um bilhão de dólares em capacidade para importar, adotando-se como ponto de referência o ano de 1950, quando os preços relativos no mercado internacional não eram particularmente favoráveis ao Brasil.

A análise da evolução do comércio internacional no pós-guerra demonstra que o seu dinamismo concentra-se no setor das manufaturas e de alguns produtos especiais, como o petróleo.

GRÁFICO Nº 5

EVOLUÇÃO DO "QUANTUM" E DO VALOR EM DÓLARES
DAS EXPORTAÇÕES



O avanço da tecnologia, permitindo economia e substituição das matérias-primas convencionais, bem como a produção agropecuária mais intensiva dos países industrializados, somam-se aos efeitos da inelasticidade-renda da procura de alimentos importados dos países tropicais. Por outro lado, a política de desenvolvimento promovida pelos países recentemente liberados do sistema colonial, induzindo-os a aumentar suas exportações, e as vantagens que muitos desses países estão obtendo no Mercado Comum Europeu, também vieram contribuir para reduzir as possibilidades do Brasil como exportador de produtos primários.

Tudo indica que a recuperação da capacidade para importar do Brasil somente terá lugar como decorrência da própria industrialização do país, que assim poderá integrar-se nas correntes mais dinâmicas do comércio internacional. Em razão da abundância de certas matérias-primas de grande volume por unidade de valor, como o minério de ferro, ou da barateza de sua abundante mão-de-obra, o Brasil poderá transformar-se em exportador privi-

legiado de alguns dos produtos industriais de grande aceitação nos mercados internacionais. A Associação de Livre Comércio com os demais países latino-americanos deverá facilitar a transição.

Os dados do Quadro IV já evidenciam tendência para uma modificação estrutural, também, nas exportações brasileiras. Entre 1953 e 1961, o «quantum» das exportações de manufaturas se multiplica por 12 e o de semi-manufaturas por 2,5 enquanto as exportações de matérias-primas e de gêneros alimentícios crescem, respectivamente, de 73 e 17 %.

QUADRO IV
EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS
"Quantum" dos Principais Itens
1953 - 100

DISCRIMINAÇÃO	1955	1957	1959	1961
Manufaturas.....	369	339	563	1.179
Semi-manufaturas.....	102	153	207	248
Matérias-Primas.....	127	116	130	173
Gêneros Alimentícios.....	93	95	114	117

A insuficiência crônica da capacidade para importar, exigindo permanentes modificações estruturais na oferta interna, como requisito para o desenvolvimento, constituiu-se em foco primário de pressão inflacionária, a qual resultou ainda maior em razão do esforço para transferir renda em favor do setor exportador, independentemente de que se considerem essas transferências simples correção dos efeitos da política cambial dos anos imediatamente anteriores ou atenuação da carga fiscal que havia sido imposta àquele setor.

Possivelmente aquela transferência terá sido a causa principal da recuperação, ainda que moderada, do «quantum» das exportações, mas foi feita, em boa parte, com sacrifício do setor fiscal, pois as diferenças de câmbio chegaram a ser importante fonte de recursos para o Tesouro e foram eliminadas sem qualquer medida compensatória.

1.4.2. — SETOR PÚBLICO

O deficit do Tesouro Nacional constituiu, conjuntamente com o comportamento do setor externo, o principal fator de desequilíbrio no último decênio.

Em face das modificações estruturais ocorridas na economia, com aumento rápido da urbanização e crescimento das indústrias pesadas, era perfeitamente natural que os investimentos infra-estruturais aumentassem em termos relativos, exigindo-se maior esforço do Governo, tanto na prestação de serviços, como no processo de formação de capital e maior participação do setor público no dispêndio total, à semelhança do que ocorreu em todos os países em rápida industrialização.

QUADRO V
PARTICIPAÇÃO DO SETOR PÚBLICO(*) NO DISPÊNDIO TOTAL
(Em porcentagens)

DISCRIMINAÇÃO	1947	1950	1955	1956	1957	1958	1959	1960
Consumo Público.....	10,7	12,7	13,6	14,7	14,5	13,8	13,6	14,2
Transferências.....	3,6	3,9	4,7	5,4	5,6	5,1	5,4	5,3
Subsídios.....	0,1	0,2	0,2	0,5	0,5	1,1	0,7	0,7
Investimentos.....	2,7	4,6	3,4	3,3	4,8	5,6	5,2	5,7
TOTAL.....	17,1	21,5	21,9	23,9	25,4	25,6	24,9	25,9

(*) União, Estados e Municípios

E no período 1947/1950, elevou-se aquela participação em decorrência, sobretudo, do aumento dos investimentos públicos, cuja participação no dispêndio total mais que duplica entre os extremos do período, enquanto o consumo público aumenta menos de 40 %. Ademais, todo o aumento dos itens «consumo público», «transferências» e «subsídios» ocorre, praticamente, entre 1947 e 1956, ano em que a soma desses itens alcança 20,6 % para declinar, em 1960, até 20,2%. A partir de 1956, a participação do setor público no dispêndio total eleva-se quase exclusivamente por força do aumento dos investimentos.

Mas chama a atenção que, em termos absolutos, o item que apresenta maior crescimento no conjunto do período é o relativo a subsídios, no qual se incluem os recursos destinados a cobrir deficits operacionais das empresas de transporte marítimo e

ferroviário que se intensificaram na época em que a política cambial adjudicava grandes favores ao transporte rodoviário, mas que não foram reduzidos nem mesmo quando começaram a diminuir tais favores.

É que o impacto sobre o nível geral de preços passou a atuar como fator autônomo. E pôsto que toda onda inflacionária atuava como força regressiva de redistribuição da renda, qualquer medida de política econômica que visasse a reduzir a pressão inflacionária, começando por elevar o nível geral de preços, passou a ser olhada desfavoravelmente.

Noutras palavras, a consciência de que a inflação é instrumento de injustiça social, atuando no sentido de concentrar os frutos do desenvolvimento em benefício de minorias, foi anulada pelo conhecimento de que, sem modificações no atual sistema fiscal, fundamentalmente regressivo, toda tentativa de eliminar a inflação apenas institucionalizaria o atual esquema de distribuição da renda, também de profundo sentido anti-social.

Tais efeitos regressivos somente poderão ser evitados se se tomam, simultaneamente, medidas visando a redistribuir a carga fiscal, fazendo-a incidir mais fortemente sobre os grupos de altas rendas.

Observemos agora o comportamento do setor público do ponto de vista da receita tributária arrecadada pelos distintos níveis de governo:

QUADRO VI
PARTICIPAÇÃO, NO PRODUTO, DA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA E DOS
GASTOS PÚBLICOS, EXCLUSIVE INVESTIMENTOS

(Em porcentagem)

DISCRIMINAÇÃO	1950	1955	1956	1957	1958	1959	1960
A) Arrecadação Tributária (a).....	14,3	16,5	20,0	18,4	19,6	20,0	18,8
B) Consumo Público, Subsídios e Transferências.....	15,8	18,5	20,6	20,6	20,0	19,7	20,2
Por cento de A em B.....	90	89	97	90	98	101	93

(*) Inclui saldo líquido da conta de ágios e Providência Social.

Pelo Quadro VI constata-se que o setor público vem cobrindo seus gastos correntes mediante tributos arrecadados e que a elevação desses gastos, no período 1950/56, foi acompanhada de elevação correspondente na carga tributária.

A causa principal do desequilíbrio originado no setor público esteve no rápido crescimento dos investimentos governamentais, sem o apoio de adequado esquema de financiamento, fato mais nítido no último quinquênio, quando se agravou a pressão inflacionária. Os gastos correntes e a arrecadação tributária mantiveram-se, entre 1956 e 1960, em torno de 20 % do Produto (médias de 20,2 e 19,4 %, respectivamente), enquanto os investimentos passaram de 3,3 para 5,7 %, respectivamente.

Ao iniciar uma política de expansão dos investimentos públicos sem um esquema de financiamento apoiado na criação de um saldo na conta corrente ou na absorção de recursos no mercado de capitais, o Governo criou forte pressão adicional sobre a caixa do Tesouro, cujo deficit teve de ser coberto com emissões de papel moeda, em proporção crescente, como se observa no Quadro VII.

O apêlo crescente às emissões resultou, em boa medida, das modificações operadas na política cambial, com vistas a transferir recursos para o setor exportador, antes referidas, as quais foram feitas progressivamente, mas sem que se levasse na devida conta sua repercussão sobre o setor fiscal.

QUADRO VII
DEFICIT DE CAIXA ORÇAMENTÁRIO DO GOVÊRNO FEDERAL
E EMISSÕES DE PAPEL MOEDA
(em Cr\$ bilhões)

DISCRIMINAÇÃO	1956	1957	1958	1959	1960	1961
A) Deficit de caixa orçamentário do Govêrno Federal.....	27,8	39,8	26,5	53,7	77,7	130,4
B) Emissões de papel moeda.....	11,5	15,8	23,2	34,8	51,5	107,8
PERCENTAGENS:						
B sobre A.....	41,4	39,7	87,5	64,8	66,3	82,7
A sobre o Produto.....	3,1	3,8	2,1	3,0	3,2	3,7

Em 1956, a receita líquida obtida através das diferenças de câmbio proporcionou ao Governo Federal recursos que alcançaram 42 % da receita orçamentária, reduzindo-se essa percentagem para 2 % em 1960 e desaparecendo em 1961.

Assim, enquanto se lançava numa política de expansão dos investimentos, o Governo Federal promovia uma reforma cambial-fiscal que reduzia os seus recursos de caixa. E da conjugação dessas duas forças resultou a transformação do setor público num dos principais fatores de desequilíbrio do sistema econômico, respondendo pela agravação da pressão inflacionária em todo o último quinquênio.

2.0. — PROJEÇÕES GLOBAIS E CONDIÇÕES DE ESTABILIDADE

2.1. — PROJEÇÕES GLOBAIS E PRINCIPAIS METAS SETORIAIS

2.1.1. — CRESCIMENTO DO PRODUTO E DA RENDA REAL

A taxa de crescimento da economia brasileira, no futuro próximo, dependerá principalmente da intensidade com que se utilize a capacidade produtiva já instalada no país e, em menor escala, da evolução da relação de preços do intercâmbio com o exterior e da entrada líquida de recursos externos. A taxa de poupança, fator importante na formação da taxa de crescimento, dependerá em boa medida do nível geral de atividade econômica, ou seja, do grau de utilização da capacidade produtiva.

Tanto para o conjunto do período 1947/1960, como para o quinquênio mais recente, a taxa de investimentos em capital fixo da economia brasileira manteve-se em torno de 15%, com pequena queda nos últimos anos.

A elevação da taxa de crescimento do Produto, observada nos anos recentes, deve-se a uma melhoria na relação produto-capital. Esta melhoria tanto pode haver decorrido da maior eficácia dos investimentos novos — causada por modificações estruturais que proporcionam ganhos de maior escala de produção, permitem maior complementariedade, menor dependência de insumos suprimidos externos de peças e partes essenciais, etc. —

como, também, da utilização mais intensiva da capacidade existente. O que não oferece dúvida é que houve no último quinquênio, com relação ao período anterior, melhoria perceptível na relação marginal produto-capital, à qual se deve, fundamentalmente, a elevação da taxa de crescimento do Produto.

Outro fato que deve ser assinalado, referente às inter-relações que comandam a taxa de crescimento do Produto, é que, naque-

QUADRO VIII
TAXAS DE INVESTIMENTOS NO PERÍODO 1947/60

ANOS	Cr\$ BILHÕES				TAXAS DE INVESTIMENTO %	
	PRODUTO INTERNC BRUTO (PIB) (A)	FORMAÇÃO DE CAPITAL			B A	D A
		Fixo (B)	Estoques (C)	Total (D)		
1947.....	164,1	28,4	— 2,8	25,6	17	16
1948.....	186,5	30,0	— 0,7	29,3	16	16
1949.....	215,2	32,3	— 4,1	28,2	15	13
1950.....	252,9	33,6	— 4,7	28,9	13	11
1951.....	305,6	43,2	8,6	57,8	16	19
1952.....	350,3	52,4	17,0	71,4	15	20
1953.....	428,8	55,8	2,7	58,5	13	14
1954.....	555,2	91,4	22,5	113,9	16	21
1955.....	691,7	99,2	13,5	112,7	14	16
1956.....	884,4	117,0	16,1	133,1	13	15
1957.....	1.056,5	137,9	32,5	170,4	13	16
1958.....	1.310,0	181,0	25,4	206,4	14	16
1959.....	1.788,9	288,0	66,1	354,1	16	20
1960.....	2.385,6	355,6	68,2	423,8	15	18
MÉDIAS						
1947/1960.....					14,7	16,5
1956/1960.....					14,2	17,0

les anos em que houve brusca redução na capacidade para importar, também houve queda nessa taxa de crescimento. Tudo se passou, portanto, como se um colapso na capacidade para importar reduzisse o grau de intensidade de utilização da capacidade produtiva, ou a eficácia dos novos investimentos.

O esforço que se pretende realizar no próximo triênio, visando a reduzir a pressão inflacionária, poderá ter repercussões negativas no grau de utilização da capacidade produtiva, caso

não esteja integrado em cuidadoso planejamento. Sempre que não se permita redução na taxa de investimento, a utilização mais racional dos recursos, decorrente do planejamento, deverá substituir o efeito positivo que exerce a pressão do excedente de demanda monetária sobre o conjunto das atividades produtivas.

Tomadas as medidas necessárias — indicadas em capítulos subseqüentes — para que o volume dos investimentos públicos e privados se mantenha no nível compatível com o esforço de poupança previsto, orientados adequadamente esses investimentos e assegurada uma capacidade para importar da magnitude observada nos anos recentes, cabe admitir que a taxa de crescimento do Produto se mantenha em torno de 7 % nos próximos três anos. Adquirida maior experiência na técnica de planejamento e superada a fase presente de sérias dificuldades de balanço de pagamentos, é perfeitamente concebível que essa taxa alcance níveis ainda mais altos. Se se alcança, no quinquênio 1966/1970, a taxa de 8%, teremos um crescimento acumulado entre 1962 e o fim do decênio, de 70%, que permitirá elevar o produto por habitante para 487 dólares, aos preços de 1960.

QUADRO IX
PROJEÇÕES DO PRODUTO E DA RENDA "PER CAPITA"

ANOS	PRODUTO NACIONAL BRUTO Cr\$ bilhões	INCREMENTO ANUAL DO PRODUTO REAL	RENDA "PER CAPITA" EM US\$ DE 1960	INCREMENTO ANUAL DA RENDA "PER CAPITA"
1960.....	2.364 (a)	6,3	300	3,2
1961.....	3.499 (a)	7,7	314	4,6
1962.....	5.456 (a)	6,0	523	2,9
1963.....	5.838 (b)	7,0	336	3,9
1964.....	6.247 (b)	7,0	349	3,8
1965.....	6.684 (b)	7,0	363	3,9
1970 (c).....	9.823 (b)	8,0	463	4,9

(a) A preços correntes.

(b) Preços de 1962

(c) — De 1966 a 1970, a taxa de crescimento é de 8% a.a. para o PNB e de 4,9% a.a. para a renda "per capita" (ambos a preços constantes de 1962).

A taxa de crescimento de 7% teria de ser reajustada para baixo se não fôsse possível contar com adequado refinanciamento da dívida externa, como meio de manter a atual capacidade para importar. O "deficit" previsto na conta corrente do Balanço de Pagamentos e os atuais esquemas de amortização da dívida a curto e médio prazos implicariam, na impossibilidade de refinanciamento da dívida externa, numa redução de pelo menos 30 % nas importações. Dado o baixo nível destas, tal redução influiria de forma extremamente adversa sobre a taxa de crescimento do Produto e tornaria ainda mais difícil toda política de estabilização econômica.

No Quadro X, apresenta-se o PIB, a preços de 1962, projetado para os próximos três anos, com base na taxa de crescimento anual de 7%, juntamente com a oferta de bens e serviços disponíveis. A conta de bens e serviços reais indica uma saída líquida de recursos, se bem que moderada, em 1964 e 1965. Esse pequeno esforço será necessário se se pretende que o país estabilize a sua posição externa como devedor. A hipótese básica adotada para a projecção do PIB é a de manutenção da relação implícita produto-capital, observada nos anos recentes.

QUADRO X
PROJEÇÃO DOS PRINCIPAIS COMPONENTES
DO PRODUTO PARA O PERÍODO 1963/65

Preços de 1962

DISCRIMINAÇÃO	Cr\$ BILHÕES		
	1963	1964	1965
A. — Produto Interno Bruto.....	5.929	6.345	6.768
B. — Recursos do Exterior.....	+1	—15	—22
C. — Total de Recursos Disponíveis (A+B).....	5.930	6.330	6.746
D. — Formação de Capital.....	1.082	1.155	1.265
Capital Fixo.....	928	990	1.085
Aumento de Estoques.....	154	165	180
E. — Consumo Total(C-D).....	4.848	5.175	5.481
F. — Consumo do Governo.....	664	709	751
G. — Consumo Pessoal (E-F).....	4.184	4.466	4.730

2.1.2. — PRINCIPAIS METAS SETORIAIS

Do ponto de vista da planificação do desenvolvimento, o problema fundamental consiste em assegurar um fluxo de recursos capaz de manter a formação de capital dentro das dimensões requeridas e com a composição adequada.

O crescimento do consumo decorre, necessariamente, da elevação do nível da renda pessoal e da forma como esta se distribui. E' necessário projetar o crescimento do consumo, a fim de que os investimentos diretamente relacionados com a satisfação dêsse consumo possam ser orientados, obtendo-se uma utilização ótima da capacidade produtiva. Essa análise setorial mais refinada constitui, entretanto, etapa avançada do trabalho de planejamento, que a própria execução do plano permitirá aperfeiçoar, e requer discussão direta e permanente com os dirigentes de cada ramo de atividade produtiva.

A primeira fase do trabalho de planejamento visa a orientar o processo de formação de capital em suas grandes linhas, a fim de garantir-se o fluxo oportuno de recursos para os setores estratégicos, evitando-se pontos de estrangulamento e facilitando-se as adaptações da estrutura produtiva às transformações da procura decorrentes do próprio desenvolvimento. Essas transformações são determinadas tanto pela elevação da renda como pelas modificações no coeficiente de importações e se refletem principalmente na composição da demanda de bens intermediários e de equipamentos em geral. E' na composição geral dos investimentos, portanto, que podem ser observadas tais modificações estruturais. A análise destas modificações, em função do crescimento do produto e da redução do coeficiente de importações, é que permitirá projetar o esquema geral dos investimentos, peça central na planificação do desenvolvimento.

A taxa de formação bruta de capital utilizada na projeção (18,25 %) resultou da combinação da taxa de crescimento (7 %) com a relação produto-capital, que se admitiu manteria o comportamento do período 1957/61.

Partindo da taxa de investimentos e do total de recursos disponíveis, estimou-se o montante de investimentos (Quadro X) para o período 1963/1965, alcançando o total, a preços de 1962, cerca de Cr\$ 3,5 trilhões, equivalente a US\$ 7,6 bilhões à taxa de câmbio de Cr\$ 450/US\$1. O montante de recursos externos requerido para refinanciamento da dívida, durante o mesmo período, ascende a US\$ 1,5 bilhões. Assim, embora o desenvolvimento deva realizar-se com base no próprio esforço interno do país, faz-se necessário, em face das dívidas acumuladas no passado, cooperação externa correspondente a 21% do esforço interno para que se possa manter a taxa de formação de capital e atender, simultaneamente, aos compromissos externos que se vencerão no período.

A distribuição dos investimentos entre grandes setores foi determinada, como primeira aproximação, com base nas tendências observadas no passado recente. Essas tendências traduzem, até certo ponto, as mudanças de estrutura que estão ocorrendo na economia, porquanto é através dos investimentos que têm lugar as modificações na estrutura produtiva.

No quadro XI apresenta-se a composição dos investimentos em dois anos escolhidos, a fim de indicar o sentido das modificações que estão ocorrendo. A participação dos equipamentos no total dos investimentos subiu de 42,2 para 51,0 % e a distribuição dos equipamentos entre os distintos setores sofreu igualmente modificações significativas, correspondendo o maior incremento aos equipamentos agrícolas, cuja participação cresceu de 44%, ainda que continue sendo o grupo de menor expressão absoluta. A participação do setor energia cresceu de 37% e a das indústrias de transformação em 23%, vindo em seguida o setor transportes, com um aumento de 16% e, por último, os outros serviços, com 7%.

Analisando-se com mais detalhes esses dados, vemos que eles efetivamente traduzem as tendências gerais das modificações estruturais que se estão operando em nossa economia.

QUADRO XI
FORMAÇÃO DE CAPITAL FIXO SEGUNDO OS SETORES

—Preços Correntes —

DISCRIMINAÇÃO	1 9 4 9			1 9 5 8		
	VALOR Cr\$ MILHÕES	% DO TOTAL	% DOS EQUIPAMENTOS	VALOR Cr\$ MILHÕES	% DO TOTAL	% DOS EQUIPAMENTOS
EQUIPAMENTOS.....	14.959,8	42,2	100,0	91.857,3	51,0	100,0
Agricultura.....	1.195,2	3,4	8,0	8.888,0	4,9	9,7
Indústria de transformação	3.481,6	9,8	23,3	21.782,4	12,1	23,7
Energia elétrica.....	1.454,6	4,1	9,7	10.016,9	5,6	10,9
Transportes.....	6.848,8	19,3	45,8	40.368,4	22,4	43,9
Serviços.....	1.979,6	5,6	13,2	10.801,6	6,0	11,8
CONSTRUÇÕES.....	20.473,1	57,8	—	88.165,7	49,0	—
TOTAL.....	35.432,9	100,0	—	180.023,0	100,0	—

Em primeiro lugar, comprova-se o processo de tecnificação, pela ascendência dos equipamentos em geral. Em segundo lugar, o início da mecanização agrícola, que seguramente tenderá a intensificar-se. Em terceiro, o aumento relativo da oferta de energia elétrica, que permite a substituição de formas menos eficientes de energia e o aumento geral da produtividade do trabalho.

A análise dos investimentos em transportes revelará que os mesmos cresceram não só no que respeita a equipamentos mas, principalmente, na faixa das construções, particularmente rodoviárias. Como os investimentos em construções, no setor transportes, têm período de depreciação mais longo que os investimentos em equipamentos, deduz-se que o esforço relativo no setor transportes foi ainda maior do que seria de deduzir do Quadro XI.

A análise do desenvolvimento das indústrias manufatureiras também evidenciará a verdadeira significação das modificações estruturais que estão ocorrendo neste setor e que são bem mais profundas do que caberia deduzir de sua participação global nos investimentos. É que, neste caso, as modificações mais significativas têm lugar dentro do próprio setor, com o aumento relativo das indústrias relacionadas com o próprio processo de formação de capital. Dividindo-se as indústrias em dois grupos, o primeiro formado pelas «tradicionais» (bens de consumo não duráveis) e o segundo pelas «dinâmicas» (bens intermediários e equipamentos), comprova-se que o crescimento relativo destas últimas foi substancial, durante o último decênio, subindo sua participação de 40 para 60% da produção manufatureira.

O Quadro XII mostra a participação da produção interna e das importações na oferta total de equipamentos, em dois anos escolhidos, podendo ver-se claramente que a produção interna cresceu bem mais do que o investimento total em equipamentos, declinando a participação da oferta externa de mais da metade para cerca de um terço. Foi a substituição indicada por esses dados que permitiu se mantivesse uma elevada taxa de crescimento com importações praticamente estacionárias.

QUADRO XII
PARTICIPAÇÃO DAS IMPORTAÇÕES NA OFERTA DE EQUIPAMENTOS

—Preços Correntes—

SETORES	1 9 4 9			1 9 5 8		
	VALOR DA OFERTA DE EQUIPAMENTOS Cr\$ MILHÕES	% DO TOTAL	% DO IMPORTADO POR SETOR	VALOR DA OFERTA DE EQUIPAMENTOS Cr\$ MILHÕES	% DO TOTAL	% DO IMPORTADO POR SETOR
Agricultura.....	1.195,2	8,0	70,8	8.888,0	9,7	50,6
Indústrias de transformação...	3.481,6	23,3	68,4	21.782,4	23,7	52,2
Energia elétrica.....	1.454,6	9,7	24,5	10.016,9	10,9	13,2
Transportes.....	6.848,8	45,8	42,8	40.368,4	43,9	24,4
Serviços.....	1.979,6	13,2	68,8	10.801,6	11,8	28,4
TOTAL.....	14.959,8	100,0	52,7	91.857,3	100,0	32,8

QUADRO XIII

PROJEÇÃO DOS INVESTIMENTOS SETORIAIS PARA O PERÍODO 1963/65

—Preços de 1962—

DISCRIMINAÇÃO	Cr\$ BILHÕES			%
	EQUIPAMENTOS	CONSTRUÇÃO	TOTAL	
CAPITAL FIXO.....	1.636	1.367	3.003	100,0
Agricultura.....	168	84	252	8,4
Indústrias de Transformação.....	419	140	559	18,6
Energia elétrica.....	206	205	411	13,7
Petróleo.....	138	92	230	7,6
Transportes.....	578	289	867	29,0
Construção Residencial.....	—	373	373	12,4
Outros (serviços).....	127	184	311	10,3
INCREMENTO DE ESTOQUES.....	—	—	499	—
TOTAL GERAL.....	—	—	3.502	—

A projeção dos investimentos para o período 1963/65 foi realizada com base nas tendências observadas em alguns setores, em relação ao crescimento do Produto, bem como em estudos diretos de setores infra-estruturais como energia elétrica e petróleo. Os investimentos no setor agrícola foram projetados com base na tendência de crescimento da participação dos investimentos em equipamentos agrícolas no total dos investimentos em equipamentos, participação essa que deverá alcançar a média de 10% no período. Idêntica análise de tendências foi feita com respeito aos investimentos nas indústrias de transformação, cuja participação nos investimentos totais em equipamentos deverá alcançar 25%. Os investimentos em construções nos setores agrícola e industrial foram estimados com base em relações observadas entre os mesmos e investimentos em equipamentos nos respectivos setores. Com respeito ao setor transportes, admitiu-se, a partir de cuidadosa análise da experiência da último decênio, que o setor absorveria 29% dos investimentos totais em capital fixo. Os dados relativos à distribuição dos investimentos em equipamentos e construções foram igualmente derivados da experiência passada.

QUADRO XIV

PROJEÇÃO DAS IMPORTAÇÕES DE EQUIPAMENTOS NO PERÍODO 1963/65

SETORES	US\$ MILHÕES	% DA OFERTA DE EQUIPAMENTOS
Agricultura.....	124	33
Indústrias de Transformação.....	375	40
Energia Elétrica.....	180	39
Petróleo (*).....	180	40
Transportes.....	204	16
Outros.....	40	15
TOTAL.....	1.103	27 (**)

(*) — Inclui gastos totais em dólares requeridos pelos investimentos.

(**) — Exclusive petróleo, por não ser possível separar os investimentos em equipamentos de outros gastos em dólares.

A fim de projetar a participação das importações na oferta total de equipamentos, adotou-se técnica idêntica à utilizada em relação aos investimentos totais, efetuando-se estimativas diretas para alguns setores, como energia e petróleo, e observando-se as tendências de substituições em outros.

Assim, para o setor industrial, admitiu-se que a participação das importações na oferta de equipamentos se reduziria para 40 % (contra 52% em 1958 e 68% em 1949). Para a agricultura, admitiu-se a substituição ainda mais intensa, com redução das importações a 20% da oferta, contra 71% em 1949 e 51% em 1958, considerando-se, entre outras razões, a recente instalação da indústria de tratores e o impulso tomado pela indústria de equipamentos agrícolas em geral, que permitirão maior profundidade ao processo de substituição. Para os transportes, manteve-se apenas a tendência, por já haver a substituição alcançado grande significação.

Excluído o setor petróleo, cujos gastos em dólares destinam-se a outros fins que não apenas compra de equipamentos, a participação da oferta externa deverá descer para 27 %, contra 33 % em 1958. A redução teria sido maior não fôsse a conveniência de manter um alto nível de financiamentos externos para o setor de energia elétrica.

As importações totais de equipamentos (inclusive gastos de divisas no setor petróleo) foram estimadas, para o conjunto do

período 1963/65, em US\$ 1.103 milhões, correspondentes à média anual de US\$ 368 milhões aproximadamente idênticos aos observados nos anos recentes e compatíveis com a capacidade para importar projetada. Caso seja necessário abandonar a hipótese de total refinanciamento da dívida externa, o processo de substituição poderá ser levado ainda mais longe, se bem não seja fácil manter a elevada taxa de crescimento que se está projetando.

A manutenção do nível e da composição dos investimentos indicados anteriormente deverá assegurar o ritmo de crescimento do Produto de 7% ao ano, bem como as modificações estruturais na oferta requeridas pelo desenvolvimento, a fim de que este se faça sem pressões que acarretem desequilíbrios internos e externos de maior magnitude. No Quadro XV, abaixo, projeta-se o Produto por principais setores, com base nas modificações estruturais observadas no período 1957/61, quando a taxa média de crescimento foi idêntica à que se está utilizando para os próximos três anos. A observação dos grandes componentes do Produto não permite perceber a magnitude das modificações estruturais, pelo fato de que estas ocorrem dentro desses mesmos componentes. Somente a programação setorial, apresentada em capítulo subsequente, permitirá que se definam com maior precisão essas transformações dentro de cada componente do produto.

QUADRO XV
PROJEÇÃO DO PRODUTO REAL POR PRINCIPAIS SETORES
1960 = 100

SETORES	1961	1962	1965	INCREMENTO 1962/1965	
				%	
				ANUAL	TOTAL
Agricultura.....	108,4	...	135,3	5,7	18,1
Indústria.....	110,8	...	169,3	11,2	37,4
Comércio.....	108,2	...	148,3	8,2	26,7
Transporte e Comunicações	109,5	...	153,5	8,8	28,8
Governo.....	102,4	...	123,5	4,8	15,1
Serviços.....	103,0	...	116,0	3,0	9,3
Aluguéis.....	103,5	...	118,8	3,5	10,8
PRODUTO REAL...	107,7	114,2	140,0	7,0	22,5

2.2. — CONDIÇÕES PARA A ESTABILIDADE

2.2.1. — ESTABILIDADE INTERNA

a) *Diretrizes Gerais*

Ao projetarem-se as atividades econômicas para o próximo triênio, foi indicado que o elevado nível de investimentos previsto deverá realizar-se em condições de crescente diminuição da pressão inflacionária, para o que é necessário proceder a uma estrita planificação dos dispêndios públicos com base num esquema de financiamento compatível com os investimentos privados esperados, com a política salarial e com o comportamento do setor externo.

A política salarial pode aumentar ou reduzir o montante de recursos disponíveis para investimentos públicos e privados e o setor externo pode operar de forma a aumentar ou reduzir o nível da renda monetária, independentemente do comportamento do Produto Interno. Isolados esses dois fatores, a possibilidade de corrigir o desequilíbrio inflacionário dependerá, basicamente, da forma de financiar o «deficit» do Tesouro e da política de crédito ao setor privado.

O financiamento do «deficit» do Tesouro por meios não inflacionários significa, necessariamente, captação de recursos do setor privado, o que terá de ser feito sem permitir que este devolva a pressão às autoridades monetárias. Por outro lado, a captação de recursos pelo setor público não deverá reduzir a capacidade do setor privado para manter o nível de investimentos requerido desse setor.

Ao analisarem-se distintas soluções para o problema do desequilíbrio atual da economia brasileira, considerou-se como mais acertada, objetivando a manutenção da taxa de crescimento, a de programar um nível de dispêndio do Tesouro compatível com a participação do setor público no Produto que vem sendo efetivamente alcançada. Tudo se passa como se o setor público programasse todos os anos um nível de dispêndio capaz de elevar

essa participação, tentativa que se frustra pela elevação do nível de preços. Contudo, é necessário reconhecer que esse nível de dispêndio é bem superior àquele que poderia ser totalmente financiado por meios não inflacionários. Para equilibrar de imediato o setor público, seria necessário admitir redução sensível de sua participação no Produto ou captar recursos no mercado de capitais em escala que dificilmente permitiria a manutenção do nível dos investimentos privados. Para evitar qualquer dessas soluções, ambas incompatíveis com a manutenção da taxa de crescimento, será necessário reduzir, do ponto de vista relativo, o consumo, através da elevação da carga fiscal e da admissão de uma taxa de inflação calculada.

A estratégia adotada para reduzir a pressão inflacionária sem prejuízo da taxa de crescimento apoia-se num conjunto de medidas de ação convergente, que incluem:

- a) elevação da carga fiscal;
- b) redução do dispêndio público programado;
- c) captação de recursos do setor privado no mercado de capitais e
- d) mobilização de recursos monetários.

A conjugação de todos esses fatores exige estrita coerência das políticas fiscal, monetária, cambial e salarial, o que não é tarefa simples, particularmente inexistindo um autêntico Banco Central. As reformas bancária e administrativa propostas neste plano virão facilitar a consecução desse objetivo.

Nas projeções globais, deu-se preferência às estimativas das necessidades de investimentos para o triênio 1963/1965, considerado em seu conjunto. Em face da continuidade do processo de formação de capital e da longa duração das obras em grande parte dos projetos de maior importância, convém que as primeiras projeções cubram um período plurienal. Os planos analíticos anuais deverão apoiar-se nessas estimativas a mais longo prazo.

No que respeita às condições de estabilização, entretanto, é indispensável trabalhar com base em períodos bem mais curtos: anuais, trimestrais e algumas vezes mensais. As perspectivas de estabilização para 1964 sòmente poderão ser definidas quando esteja muito avançado o ano de 1963, razão pela qual no presente capítulo, consideram-se as condições de estabilização com respeito ao próximo ano. Do êxito que se obtenha no primeiro ano de execução do Plano dependerá a política de estabilização a seguir nos anos subseqüentes.

b) *Finanças Públicas*

Desequilíbrio Previsto para 1963

O orçamento da União para 1963 estima realisticamente a receita global em Cr\$ 737,3 bilhões, mas o total da despesa orçada — Cr\$ 1.023 bilhões — representa apenas dois têrços do valor total dos dispêndios de caixa que poderão ser efetuados no próximo exercício, dadas a insuficiência de algumas dotações orçamentárias e a obrigatoriedade de despesas extra-orçamentárias a serem realizadas.

Plano de Contenção

É recomendável que a despesa global do Tesouro Nacional não exceda de 14% do Produto Interno Bruto, relação média verificada nos anos recentes. Assim, o dispêndio total do Tesouro Nacional deverá limitar-se a Cr\$ 1.040 bilhões, contendo-se o "deficit" total de caixa no nível de Cr\$ 300 bilhões, face à previsão de receita antes referida. Tudo indica a necessidade de adoção de um plano de economia da ordem de Cr\$ 260 bilhões e transferências de gastos para outros exercícios num total geral de Cr\$ 475 bilhões.

A lei orçamentária para 1963 estabelece, em seu artigo 7º, que as despesas variáveis poderão ser passíveis de contenção até 45%, mediante proposta a ser submetida pelo Poder Executivo ao Congresso. O teto de economia atrás indicado se contém

dentro dessa limitação legal, pois as despesas variáveis orçadas para 1963 excedem Cr\$ 720 bilhões.

É indispensável baixar normas disciplinadoras do fluxo dos gastos públicos para assegurar boa execução ao programa financeiro do Governo.

Programação Financeira para 1963

Em termos globais, assim se apresenta a programação financeira para o Tesouro Nacional em 1963:

Cr\$ bilhões

I — RECEITA

Previsão Orçamentária	737,3
-----------------------------	-------

II — DESPESA

Total autorizado no Orçamento	1.023,0
Insuficiências de dotações orçamentárias	40,0
Créditos especiais providos de 1962	39,0
Créditos especiais a serem votados no exercício	60,0
Despesas a serem realizadas sem crédito	60,0
Financiamentos	40,0
Aumento do funcionalismo (40% a partir de abril)	120,0
Resíduos passivos	130,2

Total do dispêndio potencial	1.512,2
------------------------------------	---------

III — «DEFICIT» POTENCIAL (II — I)	774,9
--	-------

IV — ECONOMIA E ADIANTAMENTOS A EFETUAR

Plano de Economia	260,0
Despesas obrigatórias diferidas (receita vinculada, fundos, etc.)	30,0
Despesas levadas a restos a pagar	84,9
Pagamentos diferidos para 1964 com data certa	50,0
Créditos especiais a serem transferidos para 1964	50,0

Total do Item IV	474,9
------------------------	-------

V — «DEFICIT» DE CAIXA PROGRAMADO

Despesa de caixa efetiva	1.037,3
Receita	737,3

«Deficit»	300,0
-----------------	-------

Financiamento do "deficit"

O "deficit" de Cr\$ 300 bilhões admitido para 1963 representa um excesso de 40% de despesas sobre receita e 70% do valor da circulação atual de papel moeda. Em tais condições, cumpre assegurar a obtenção de meios não inflacionários para o financiamento da maior parte desse "deficit".

Para tanto, deverá ser mantido o atual sistema de depósitos vinculados às vendas de câmbio, que poderão propiciar recursos líquidos da ordem de Cr\$ 140 bilhões. Esses depósitos podem ser convertidos em obrigações do Tesouro, à opção dos interessados. A mesma faculdade é concedida aos bancos, no que se refere aos depósitos obrigatórios à ordem da SUMOC. Mantidas as disposições em vigor, o crescimento desses depósitos previsto para 1963 possibilitará a colocação de cerca de Cr\$ 100 bilhões em títulos federais.

É importante, assim, que o Governo possa contar com a ampliação da faculdade de emissão de obrigações do Tesouro Nacional, solicitada ao Congresso.

c) Subsídios ao Consumo

A fim de reduzir o "deficit" de caixa do Tesouro na forma programada, torna-se indispensável reduzir progressivamente os atuais subsídios ao consumo.

O vulto desses subsídios — diretos e indiretos — não se coaduna com os objetivos de um programa racional de desenvolvimento econômico.

A manutenção de nível adequado de investimentos é condição fundamental para o desenvolvimento, e a consecução desse objetivo, no Brasil, cuja população cresce à taxa anual de 3,1 %, exige apreciável esforço de poupança e impõe o abandono da política de subsídios amplos ao consumo.

Merecem destaque especial os casos do trigo e dos combustíveis e lubrificantes derivados do petróleo. O esforço de

defesa dos preços desses produtos representou para o Governo Federal uma perda de recursos financeiros superior a Cr\$ 60 bilhões, em 1962.

Poder-se-ia alegar que o nível dos investimentos não foi sacrificado, de vez que o Governo realizou apreciáveis emissões de papel moeda para cobrir a diferença entre a receita e as despesas públicas. Entretanto, se o objetivo da defesa dos preços de trigo e dos derivados de petróleo foi reduzir a taxa de inflação, esse objetivo não foi atingido, de vez que as emissões de papel-moeda efetuadas para atender ao pagamento dos subsídios tiveram certamente reflexo inflacionário maior do que o que se procurava evitar.

Note-se, ainda, que vem sendo concedida uma taxa cambial de Cr\$ 318/US\$ 1 para as importações, quando as taxas de venda de câmbio já se encontram ao nível de Cr\$ 475/US\$ 1, o que representa prejuízo adicional àquele resultante da adoção de uma taxa cambial de Cr\$ 247/US\$ 1 em que se baseia o cálculo do imposto único. Tendo em conta os reajustamentos de taxas cambiais previsíveis para 1963, a manutenção do subsídio aos consumidores de trigo representaria, nesse exercício, pagamento pelo Tesouro da ordem de Cr\$ 70 bilhões, e a manutenção dos preços de derivados de petróleo diminuiria em cerca de Cr\$ 80 bilhões a arrecadação do imposto único e em cerca de Cr\$ 40 bilhões a receita bruta da Petrobrás. Tanto o programa de investimentos em Transportes como o da Petrobrás tornar-se-iam inexecutáveis sem a eliminação desses subsídios.

Outra forma importante de subsídio ao consumo que deve ser revista com rigor é a representada pelo não reajustamento adequado das tarifas de serviços públicos no setor dos transportes e comunicações. Não é lícito esperar que os «deficits» desses serviços possam ser removidos apenas mediante revisões de tarifas, mas a adoção de política realística, neste particular, dará contribuição importante à redução desses «deficits», contribuindo de forma substancial para atenuar a pressão sobre a Caixa do Tesouro.

d) *A Política Monetária e de Crédito*

A política monetária a ser observada em 1963 tem por objetivo promover redução substancial no ritmo de expansão dos preços sem que, para isso, se ponha fardo excessivo sobre o setor privado da economia ou se reduza o nível da taxa de formação de capital, tanto no setor público como no setor privado.

Uma vez fixado o objetivo de não elevar a participação do dispêndio público no total do Produto, caberia programar uma expansão no total dos meios de pagamento que permitisse a elevação do Produto Interno Nominal a nível capaz de fazer com que a despesa pública federal programada — Cr\$ 1.040 bilhões — mantivesse a proporção de 14 % no Produto Interno Bruto. Disso resultou uma expansão prevista de 34 % para os meios de pagamento, correspondente a igual expansão do Produto Nominal. Como o Produto Interno Real deve crescer de 7%, em 1963, o aumento do nível geral de preços será de 25%.

A manutenção da despesa pública federal no Produto constitui indicação de que o setor privado terá a sua cota-parte de recursos garantida. Mas esta política não impede que ocorra, eventualmente, alteração na composição da despesa privada. Para assegurar que o investimento privado não seja afetado por financiamento inadequado, será necessário estabelecer uma política de crédito pela qual, ao se fazer a expansão prevista nos meios de pagamento, o saldo dos empréstimos ao setor privado, tanto pelas Autoridades Monetárias como pelos Bancos Comerciais, cresça no mesmo ritmo do incremento programado para o Produto.

Tendo em vista o nível estimado da receita pública federal para 1963 e dos recursos financeiros disponíveis com que contarão as Autoridades Monetárias, é perfeitamente exequível o alcance, simultaneamente, destes objetivos de política, cujos resultados estão sintetizados nos Quadros XVI, XVII e XVIII.

QUADRO XVI
MEIOS DE PAGAMENTO

Previsão para 1963

Cr\$ Bilhões

DISCRIMINAÇÃO	TRIMESTRES				TOTAL ANUAL
	I	II	III	IV	
I — PAPEL MOEDA EM PODER DO PÚBLICO.....	— 2,3	+ 8,1	+ 23,0	+ 69,2	+ 98,0
II — MOEDA ESCRITURAL (i + ii).....	+ 27,4	+ 66,0	+ 74,0	+ 172,4	+ 339,3
i — Depósitos à vista do público no Banco do Brasil.....	+ 48,5	+ 59,0	+ 73,0	+ 73,1	+ 253,1
ii — Depósitos à vista do público nos Bancos Comerciais.....	— 21,1	+ 7,0	+ 1,0	+ 99,3	+ 86,2
TOTAL (I + II).....	+ 25,1	+ 74,1	+ 97,0	+ 241,6	+ 437,3

QUADRO XVII
BANCOS COMERCIAIS
Previsão de suas principais operações em 1963
Saldos em Cr\$ Bilhões

DISCRIMINAÇÃO	TRIMESTRES				TOTAL ANUAL
	I	II	III	IV	
1. ATIVO (1.1. + 1.2).....	+ 73,3	+ 87,9	+ 146,8	+ 109,7	+ 416,7
1.1. — ENCAIXE TOTAL (1.1.1. + 1.1.2.)....	+ 19,3	+ 11,9	+ 52,8	+ 54,7	+ 138,7
1.1.1. — Voluntário (a + b).....	— 10,7	+ 1,9	+ 22,8	+ 24,7	+ 38,7
a) Em dinheiro.....	— 2,7	+ 1,9	+ 7,8	+ 5,0	+ 12,0
b) Em depósitos no Banco do Brasil.....	— 8,0	—	+ 15,0	+ 19,7	+ 26,7
1.1.2. — Obrigat. rio.....	+ 30,0	+ 10,0	+ 30,0	+ 30,0	+ 100,0
1.2. — Empréstimos.....	+ 54,0	+ 76,0	+ 93,0	+ 55,0	+ 278,0
2. PASSIVO (2.1. + 2.1.2.).....	+ 73,3	+ 87,9	+ 145,8	+ 109,7	+ 416,7
2.1. — DEPÓSITOS (2.1. + 2.1.2.).....	+ 54,0	+ 65,7	+ 81,3	+ 82,2	+ 283,2
2.1.1. — À vista e a curto prazo.....	+ 48,5	+ 59,0	+ 73,0	+ 73,1	+ 253,6
2.1.2. — Outros depósitos.....	+ 5,5	+ 6,7	+ 8,3	+ 9,1	+ 29,6
2.2. — EMPRÉSTIMOS RECEBIDOS DAS AUTORIDADES MONETÁRIAS.....	+ 19,3	+ 22,2	+ 64,5	+ 27,5	+ 133,5

QUADRO XVIII

PREVISÃO FINANCEIRA PARA AS AUTORIDADES MONETÁRIAS E TESOURE NACIONAL EM 1963

Cr\$ Bilhões

DISCRIMINAÇÃO	TRIMESTRES				TOTAL ANUAL
	I	II	III	IV	
A — APLICAÇÕES (1. + 2. + 3. + 4.).....	+ 30,6	+ 99,8	+ 105,3	+ 247,7	+ 483,4
1. TESOURE NACIONAL (DEFICIT DE CAIXA)	+ 26,6	+ 53,5	+ 57,5	+ 162,6	+ 300,0
2. EMPRÉSTIMOS DO BANCO DO BRASIL AO SETOR PRIVADO NÃO BANCÁRIO (2.1. + 2. 2)...	+ 3,5	+ 34,3	+ 46,4	+ 32,2	+ 116,4
2.1. Carteira de Crédito Geral (2.1.1.+2.1.2.)	- 7,2	+ 5,4	+ 43,9	+ 19,9	+ 62,0
2.1.1. Café.	- 13,5	- 13,5	+ 21,3	+ 5,3	0,0
2.1.2. Outras atividades.....	+ 6,1	+ 18,7	+ 22,6	+ 14,6	+ 62,0
2.2 Carteira de Crédito Agrícola Industrial..	+ 10,7	+ 28,9	+ 2,5	+ 12,3	54,4
3. REDESCONTOS A BANCOS COMERCIAIS (3.1.+3.2.)	- 6,5	- 2,5	+ 4,5	+ 4,5	0,0
3.1. Redescontos para café (Decreto n. 29.536).	- 6,5	- 2,5	+ 4,5	+ 4,5	0,0
3. 2.Outros redescontos.....	-	-	-	-	-
SUBTOTAL (1. + 2. + 3.)....	+ 23,6	+ 85,1	+ 108,4	+ 199,3	+ 416,4
1. EXCESSO DOS RECURSOS PREVISTOS SOBRE AS APLICAÇÕES PROGRAMADAS	+ 7,0	+ 14,7	- 3,1	+ 43,4	+ 67,0
B — RECURSOS (1. + 2. + 3.).....	+ 30,6	+ 99,8	+ 105,5	+ 247,7	+ 483,4
1. RECURSOS NÃO MONETÁRIOS (1.1. a 1.4)....	+ 24,0	+ 95,0	+ 93,0	+ 82,0	+ 294,0
1.1. Contrapartida do financiamento do "deficit" cambial (exceto valor em Cr\$ da quota de retenção do café)	+ 40,0	+ 49,0	+ 55,0	+ 61,0	+ 205,0
1.2. Depósitos de Câmbio(1.2.1.a1.2.3.....	+ 2,0	+ 55,0	+ 58,0	+ 29,0	+ 144,0

QUADRO XVIII
PREVISÃO FINANCEIRA PARA AS AUTORIDADES MONETÁRIAS E TESOURO NACIONAL EM 1963
Cr\$ Bilhões

DISCRIMINAÇÃO	TRIMESTRES				TOTAL ANUAL
	I	II	III	IV	
1.2.1. Novos Depósitos (colocação de Letras do Tesouro)	+ 52,0	+ 55,0	+ 58,0	+ 61,0	+ 226,0
1.2.2. Resgates — sistema anterior.....	— 50,0	—	—	—	— 50,0
1.2.3. Resgates de Letras do Tesouro....	—	—	—	— 32,0	— 32,0
1.3. Compras de Cafe e GERCA	— 18,0	— 19,0	— 20,0	— 18,0	— 75,0
1.4. Recursos líquidos Diversos do Banco do Brasil (saldo líquido das demais contas)	—	+ 10,0	—	+ 10,0	+ 20,0
2. RECURSOS LIGADOS À EXPANSÃO MONETÁRIA (2.1. a 2.3.).....	+ 11,6	— 5,2	— 18,5	+ 91,5	+ 79,4
2.1. Depósitos do Público no Banco do Brasil	+ 8,9	+ 7,0	+ 1,0	+ 69,3	+ 86,2
2.2. Depósitos Obrigatórios dos Bancos....	+ 10,7	— 12,2	— 34,5	+ 2,5	— 33,5
2.3. Depósitos Voluntários dos Bancos.....	— 8,0	—	+ 15,0	+ 19,7	+ 26,7
3. EMISSÕES DE PAPEL MOEDA	— 5,0	+ 10,0	+ 30,8	+ 74,2	+ 110,0

2.2.2. — ESTABILIDADE EXTERNA — POLÍTICA DE COMÉRCIO
EXTERIOR E DE CÂMBIO

A) *Projeções do Balanço de Pagamentos*

No último decênio, a pressão do desenvolvimento industrial sobre a capacidade para importar determinou rápido processo de modificação na estrutura das importações, das quais foram progressivamente eliminados os bens de consumo para que se tornasse possível a entrada de volume crescente de bens de capital e matérias-primas, basicamente aplicados na produção dos bens antes importados.

Apesar do intenso processo de substituição de importações, estas somente poderão ser mantidas no seu nível atual, durante o próximo triênio, mediante vultosos «deficits» no Balanço de Pagamentos. É que a capacidade para importar do país foi drasticamente reduzida pela deterioração dos termos do intercâmbio, nos últimos anos, e será substancialmente afetada pela concentração, a curto e médio prazos, dos compromissos financeiros externos.

Quanto à deterioração dos termos do intercâmbio, basta citar como exemplo o fato de que as exportações brasileiras de 1960 seriam superiores em US\$373 milhões ou US\$852 milhões, se feitas a preços de 1955 ou 1954, respectivamente.

A dependência em que ainda se encontra o Brasil da importação de certos tipos de máquinas, equipamentos, matérias-primas e materiais secundários, obriga-o a sério esforço no sentido de ampliar ou, pelo menos, manter a capacidade para importar, através de providências enérgicas, visando a expandir as exportações para todas as áreas e mediante cuidadosa programação do esforço de substituição de importações, inclusive tendo em conta, neste último caso, as pressões a curto prazo que representa sobre o Balanço de Pagamentos.

As projeções do Balanço de Pagamentos, constantes do Quadro XIX, indicam os vultosos «deficits», ainda que decrescentes, previsíveis para o próximo triênio. Aspecto positivo a destacar, entretanto, é que as exportações brasileiras, a despeito da presente

situação desfavorável do nosso comércio exterior, seriam suficientes para atender às necessidades de importação de mercadorias e serviços reais requeridos para a manutenção de elevada taxa de crescimento.

O «deficit» da conta de Transações Correntes decorrerá, basicamente, das obrigações de natureza financeira, correspondentes a rendas de investimentos e pagamentos de «royalties», patentes e outros itens, incluídos no Quadro XIX na rubrica «Outros». Essas obrigações superam, em cada ano, US\$200 milhões.

O volume de capitais de que necessitará o Brasil, no próximo triênio, para equilibrar seu Balanço de Pagamentos, destina-se, exclusivamente, a proporcionar recursos para o atendimento dos encargos financeiros externos do país. Com efeito, as necessidades de empréstimos e financiamentos — autônomos e compensatórios — sumariadas no Quadro XX, totalizam, nos três anos, US\$1.520 milhões, contra pagamentos no exterior — a título de amortizações e juros — estimados em US\$1.662 milhões.

QUADRO XIX

SÍNTESE DAS PROJEÇÕES DO BALANÇO DE PAGAMENTOS PARA 1963/1965

DISCRIMINAÇÃO	US\$ MILHÕES			TOTAL DO TRIÊNIO
	1963	1964	1965	
1. — MERCADORIAS E SERVIÇOS (1.1. — 1.2. + 1.3).....	— 203	— 183	— 159	— 545
1.1 — Exportações FOB.....	1.397	1.457	1.511	4.365
1.2. — Importações FOB.....	1.200	1.220	1.250	3.670
Balanço Comercial (1.1-1.2)	197	237	261	695
1.3. — Serviços (A — B).....	— 400	— 420	— 420	— 1.240
A. Receita.....	105	110	115	330
B. Despesa (a + b + c).....	505	530	535	1.570
a. Fretes.....	95	95	95	285
b. Rendas de Investimentos (lucros e dividendos, juros).....	160	175	165	500
c. Outros.....	250	260	275	785
2. — DONATIVOS.....	—	—	—	—
3. — TRANSAÇÕES CORRENTES (1. + 2.).....	— 203	— 183	— 159	— 545
4. — DÉBITOS DE CAPITAIS.....	— 465	— 465	— 355	— 1.285
5. — DÉFICIT (3. + 4.).....	— 668	— 648	— 514	— 1.830
6. — INGRESSO DE CAPITAIS AUTÔNOMOS (6.1. + 6.2.).....	405	420	445	1.270
6.1. — Investimentos.....	100	100	110	310
6.2. — Empréstimos e Financiamentos.....	305	320	335	960
7. — DÉFICIT NÃO COBERTO POR CAPITAIS AUTÔNOMOS (5. + 6.).....	— 263	— 228	— 69	— 560
8. — CAPITAIS COMPENSATÓRIOS (8.1. + 8.2.).....	263	228	69	560
8.1. — Refinanciamentos.....	63	53	20	116
8.2. — A descoberto.....	200	195	49	444

QUADRO XX

EMPRÉSTIMOS, FINANCIAMENTOS E PAGAMENTOS NO EXTERIOR — 1963/65

DISCRIMINAÇÃO	US \$ MILHÕES			
	1963	1964	1965	TRIÊNIO
1. <i>Empréstimos e Financiamentos</i>	568	548	404	1.520
1.1. — Sob a forma de ingresso de capitais autônomos.....	305	320	335	960
1.2. — Compensatórios:				
a) Refinanciamentos negociados.....	63	33	20	116
b) Item "A Descoberto" das Projeções do Balanço de Pagamentos.....	200	195	49	444
2. <i>Pagamentos no exterior a título de amortizações e juros</i>	591	597	474	1.662
2.1 — Débitos de Capitais.....	465	465	355	1.285
2.2 — Juros.....	126	132	119	377

Assim sendo, os elevados «deficits» previstos não correspondem a endividamento externo do país, o qual, apesar dos «deficits» a descoberto previstos, apresentará, em 31-12-1965, posição devedora da mesma ordem da prevalecente em 31-12-1962.

QUADRO XXI

POSIÇÃO DEVEDORA DO BRASIL EM 1962 E NO TRIÊNIO 1963/1965

D A T A S	US\$ MILHÕES	
	PRINCIPAL	JUROS
31.12.1962.....	2610	720
31.12.1963.....	2710	660
31.12.1964.....	2755	600
31.12.1965.....	2764	506

O objetivo básico a ser perseguido nas relações econômico-financeiras com o resto do mundo, no próximo triênio, será, além de proporcionar os bens e serviços requeridos pela economia, impedir que aumente o endividamento externo, embora seu nível atual não possa ser considerado excepcionalmente elevado, pois equivale apenas, à receita cambial de dois anos.

Cuidar-se-á, também, de obter os empréstimos e financiamentos externos indicados nas projeções do Balanço de Pagamentos, que se destinam a projetos específicos ou a compensar os «deficits» a descoberto previstos, êstes últimos decorrentes, sobretudo, da acumulação, a curto e médio prazos, de amortizações e juros de compromissos anteriores, que se espera possam ser reescalados ou refinanciados.

A política em relação com o exterior poderá, evidentemente, ser alterada, se não se confirmarem as possibilidades implícitas nas projeções. No caso, por exemplo, de que não se verifique, no ritmo esperado, o ingresso de capitais sob a forma de investimentos, poder-se-á tentar reduzir as importações previstas, cuja projeção incorpora razoável margem de segurança, por não se basear em programa especial de contenção. Paralelamente, face à queda que se verificará no coeficiente de importações do dispêndio interno, será intensificado o processo de substituição de importações, principalmente de bens de capital, mediante a exploração mais intensiva, possível em situação especial, da capacidade e potencialidade da indústria nacional produtora daqueles bens.

A ação principal do Governo, todavia, deverá concentrar-se no estímulo às atividades de exportação, com vistas à expansão da capacidade para importar, inclusive através de garantia de remuneração interna adequada dos produtos de exportação, dentro de política realista que, simultaneamente, considere os interesses do país e dos exportadores.

B) *Exportações*

As projeções das exportações brasileiras para as diversas áreas que compõem o mercado mundial, sumariadas no Quadro XXII, seguinte, têm em conta as perspectivas relativas à colocação dos principais produtos de nossa pauta de exportação e as condições peculiares de cada uma daquelas áreas.

Com respeito aos Estados Unidos da América, principal mercado das exportações brasileiras, admitiu-se que se manteria elevado o nível da atividade econômica naquele país e que se deve

QUADRO XXII

SÍNTESE DAS PROJEÇÕES DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS — 1963/65

PRODUTOS E GRUPOS DE PRODUTOS	VALOR EM US\$ MILHÕES			
	1963	1964	1965	TRIÊNIO
Café.....	702	713	723	2.138
GRANDES PRODUTOS.....	395	424	448	1.267
Algodão.....	100	100	100	300
Cacau e Derivados.....	65	70	75	210
Açúcar.....	60	60	60	180
Madeira.....	50	50	45	145
Minérios.....	120	144	168	432
PEQUENOS PRODUTOS.....	300	320	340	960
TOTAL.....	1.397	1.457	1.511	4.365

tomar como objetivo básico de nossa política comercial a diversificação das exportações para o grande mercado norte-americano, onde o Brasil poderá penetrar de forma crescente com semi-manufaturas e mesmo artigos manufaturados.

Relativamente ao Mercado Comum Europeu (MCE), as projeções foram geralmente pessimistas, considerando-se o tratamento tarifário favorecido que ali se dispensa a produtos concorrentes dos nacionais, oriundos de áreas da África associadas ao MCE, embora se admitam perspectivas mais razoáveis em relação a alguns produtos, como o minério de ferro, cujas exportações para aquele Mercado apresentam concretas possibilidades de expansão.

Consideram-se favoráveis as probabilidades de ampliação do mercado constituído pela Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), principalmente no que respeita à exportação de produtos manufaturados, mas não se deve esquecer a persistência de importantes entraves, como os decorrentes das dificuldades relativas ao financiamento das exportações.

Pode-se esperar, também, que, no próximo triênio, continuem expandindo-se as exportações para a área socialista, sendo necessário contornar, na esfera administrativa, problemas peculiares ao

intercâmbio bilateral, que têm afetado as transações com aquela área.

Sobre o assunto, cabe ter presente, em primeiro lugar, que a expansão do comércio com a área socialista não afeta as correntes tradicionais de comércio do país, já que os produtos oriundos daquela área não podem ser considerados concorrentes dos fornecidos pelos supridores tradicionais. Em segundo lugar, o Brasil sempre esgota sua capacidade para importar dos países da área do dólar, como o demonstram os sucessivos «deficits» no Balanço de Pagamentos.

Convindo aos interesses nacionais impulsionar o comércio com os países socialistas, essa expansão, dada a natureza da economia daqueles países, somente é possível através de acordos bilaterais. Para superar os problemas que dificultam a ampliação do intercâmbio, como a acumulação de saldos brasileiros a curto prazo contra débitos a médio e longo prazos, recomendam-se entendimentos com os governos dos países socialistas no sentido de aumentarem sua oferta de matérias-primas e de artigos semi-elaborados e de realizarem maior esforço de penetração junto ao importador privado brasileiro.

A projeção das exportações para 1963, à base de um aumento de 12% sobre as previstas para todo o ano de 1962, poderia parecer otimista, mas este ano é atípico, face às pressões de diversas ordens exercidas sobre o sistema cambial, inclusive as repetidas crises políticas. Observe-se, a propósito, que a despeito do incremento previsto para 1963, as exportações não alcançarão o nível registrado em 1961. Admitiram-se, para 1964 e 1965, incrementos da ordem de 3% sobre o ano anterior.

A recuperação admitida para 1963 é perfeitamente factível, através de programa não muito ambicioso visando à ampliação, a curto e médio prazos, das exportações de algodão, minérios, açúcar e outros produtos englobados no item residual «pequenos produtos», que inclui as manufaturas. As estimativas para o triênio 1963/1965 superam em US\$ 451 milhões as do triênio anterior, admitindo-se que o aumento seja coberto pelo incremento de apenas US\$ 108

milhões nas exportações de café, cabendo aos demais produtos US\$ 343 milhões. Nestas condições, a participação do café na receita global de exportações declinará de 50 para 46 por cento, entre 1963 e 1965.

QUADRO XXIII
METAS FÍSICAS DE EXPORTAÇÃO PARA O PERÍODO 1963/1965
(Principais Produtos)

PRODUTOS	UNIDADE	1963	1964	1965	TRIÊNIO
Café.....	1.000 sacos	18.000	18.200	18.538	54.738
Algodão.....	1.000 tons.	180	180	180	540
Cacau e derivados.....	1.000 tons.	130	135	140	405
Açúcar.....	1.000 tons.	740	760	780	2.280
Minério de Ferro.....	1.000 tons.	10.000	13.000	16.000	39.000
Minério de Manganês.....	1.000 tons.	900	900	900	2.700

C) Importações

A fim de estabelecer a base para as projeções das importações no triênio próximo, observou-se, preliminarmente, sua evolução e a do Produto Interno Bruto no quinquênio 1957/61, admitindo-se, em seguida, que no período 1963/65 a economia mantenha o ritmo médio de crescimento registrado a partir de 1956 (7% ao ano).

No período 1957/61, a média anual das importações foi de US\$ 1.251 milhões, mas o comportamento das mesmas apresenta-se bastante irregular, como o indicam os dados abaixo:

A N O S	VALOR FOB US\$ MILHÕES	VARIÇÃO PERCENTUAL EM RELAÇÃO AO ANO ANTERIOR
1957.....	1.285	+ 23%
1958.....	1.179	- 8%
1959.....	1.210	+ 3%
1960.....	1.293	+ 7%
1961.....	1.292	0

As projeções dos diferentes itens que compõem a pauta de importações sumariadas no Quadro XXIV foram elaboradas com base na demanda provável do sistema e no processo de substituição de importações em curso, não se cuidando, portanto, de estabelecer qualquer programa de restrições especial.

SINTESE DAS PROJEÇÕES DAS IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS — 1963/1965

PRODUTOS E GRUPOS DE PRODUTOS	VALOR FOB (US\$ MILHÕES)			
	1963	1964	1965	TRIÊNIO
Petróleo e derivados.....	180	193	207	580
Trigo.....	155	160	165	480
Máquinas, Instrumentos Mecânicos e Equipa- mentos Elétricos e Eletrônicos.....	376	372	354	1.102
Manufaturas e Semi-Manufaturas.....	143	135	124	407
Prod. Químicos, Farmacêuticos e Semelhantes...	156	156	137	409
Metais Comuns Usados Em Metalurgia.....	67	72	82	221
Demais.....	138	152	181	471
TOTAL.....	1.200	1.220	1.250	3.670

As razões fundamentais em que se baseiam as projeções dos grandes itens enumerados no Quadro XXIV vão a seguir resumidas.

a) *Petróleo e derivados*

Nos últimos anos, o dispêndio com derivados de petróleo vem crescendo à taxa média anual de 6,5%, ritmo que deve persistir por mais alguns anos.

Em 1962, as refinarias nacionais processarão 103 milhões de barris de petróleo, dos quais 70 milhões oriundos do exterior, sendo necessário importar ainda parte dos derivados consumidos, especialmente óleos lubrificantes, gás liquefeito, gasolina para aviação e combustível para jacto.

As perspectiva de produção de petróleo bruto, promissoras a longo prazo, não são favoráveis a prazo médio, de modo que o aumento de produção previsto atenderá apenas a uma parte do incremento do consumo, sendo necessário importar 71, 81 e 87 milhões de barris, em 1963, 1964 e 1965, respectivamente.

Quanto aos derivados, acredita-se que inexistem maiores problemas para manutenção da auto-suficiência alcançada em relação aos produtos básicos e a obtenção de maior participação nacional no suprimento de óleos lubrificantes, devendo persistir, porém, as importações de parte do gás liquefeito demandado pelo país e dos combustíveis para aviação, os quais não podem, economicamente ser produzidos internamente. Estima-se,

frente a êstes dados, que as importações de derivados alcancem US\$ 52, 38 e 41 milhões nos anos de 1963, 1964 e 1965, respectivamente.

b) Trigo

Os órgãos responsáveis pelo suprimento de trigo aos moedores estimam, para 1963, em 2.640 mil toneladas as necessidades brasileiras do produto, cuja oferta deve evoluir, nos dois anos seguintes, à mesma taxa (5% ao ano) em que se expande a população urbana. Esta taxa, ao contrário do que parece, pressupõe contenção do consumo de trigo, cujas importações, mesmo assim, situar-se-ão, em 1965, em tórno de 13% do valor total de tôdas as importações.

Considerando-se as estimativas dos órgãos anteriormente referidos, relativos à produção nacional no próximo triênio, o consumo de trigo comportar-se-á como o indica o Quadro XXV, abaixo :

QUADRO XXV
PROJEÇÃO DO CONSUMO DE TRIGO NO BRASIL NO TRIÊNIO 1963/65

A N O S	CONSUMO EM 1.000 TONELADAS			VALOR DAS IMPORTAÇÕES EM US\$ MILHÕES
	PRODUÇÃO NACIONAL	IMPORTAÇÕES	TOTAL	
1963.....	240	2.400	2.640	155
1964.....	320	2.450	2.770	160
1965.....	410	2.500	2.910	165
TOTAL DO TRIÊNIO....	970	7.350	8.320	480

Como se vê, as importações de trigo representam sério e crescente problema para o balanço de pagamentos do país, sugerindo a conveniência de imediatas providências no sentido de — através de misturas com outras farinhas vegetais, obrigatoriedade de extração de pelo menos 80% de farinha de trigo em grão, etc. — atenuar-se o aumento do consumo dêsse cereal. Cabe esclarecer que as estimativas da produção nacional para análise do balanço de pagamentos foram feitas conservadoramente, vez que se espera ultrapassar êsses níveis conforme se demonstra na programação do setor agrícola.

c) Outros Produtos

Os demais produtos ou grupos de produtos que se enumeram no Quadro XXIV, tiveram suas importações estimadas, para o próximo triênio, a partir da taxa de crescimento prevista para a economia nacional, das possibilidades de produção interna e das tendências que a análise de cada um revelou, no tocante à substituição.

D) Outros itens do balanço de pagamentos

a) Serviços

A rubrica «Serviços», um dos principais itens do nosso Balanço de Pagamentos, vem acusando sistemáticos e crescentes «deficits», em decorrência da debilidade do país em transportes internacionais e dos encargos inerentes à sua condição de importador de técnica e capitais estrangeiros.

As projeções dos componentes desta rubrica, resumidas no Quadro XIX, tiveram em conta, entre outros, os elementos sumariados a seguir :

I — possibilidade de que se reduzam as transferências correspondentes a juros, para projeção das quais seguiu-se o mesmo sistema adotado em relação às projeções de empréstimos e financiamentos;

II — elevação dos montantes correspondentes a lucros, dividendos, royalties, patentes, etc., em função do aumento previsto nos investimentos estrangeiros do país;

III — melhoria de nossa posição no que respeita a fretes e seguros, considerando-se que poderemos alcançar brevemente autonomia no transporte de petróleo e menor dependência nos transportes de longo curso e, por outro lado, que poderemos elevar nossa participação nos serviços de seguros;

IV — o importante sub-item correspondente às despesas governamentais foi projetado com base na experiência do último quinquênio.

b) *Donativos*

Admitiu-se, para projeção desta rubrica, que as remessas anuais de emigrantes e outras despesas com esta classificação sejam compensadas pela doação de 20% do valor do trigo americano a ser adquirido de acôrdo com a PL 480, daí a rubrica não apresentar qualquer saldo.

c) *Débitos de Capitais*

Ao projetar-se o débito de capitais estrangeiros que envolve a amortização do principal de empréstimos e financiamentos e do principal e juros da Dívida Pública Externa, levaram-se em consideração os compromissos já efetivamente assumidos, com esquemas de pagamento registrados na SUMOC, os acôrdos de refinanciamentos ajustados nos Estados Unidos, Europa e Japão, a estimativa dos empréstimos em espécie, por liquidar a partir de 1-1-63, e a previsão das importações amparadas por financiamentos do exterior entre 1-7-62 e 31-12-65, bem como dos empréstimos em dinheiro, para os anos de 1963 a 1965, a residentes do país.

Dentro dessa sistemática, as projeções dos pagamentos a serem feitos em cada ano do período, por conta do principal de empréstimos e financiamento e da liquidação da Dívida Pública Externa, foram assim determinadas:

1.º) *Compromissos já assumidos* — Foram considerados os esquemas de amortização registrados na SUMOC, inclusive da Dívida Pública Externa, e estimados os empréstimos em espécie a residentes no país a serem liquidados no triênio, a saber:

— *Financiamentos a Projetos Específicos* — Incluem as parcelas de pagamentos a serem refinanciados nos Estados Unidos, Europa e Japão, nos montantes de US\$ 51 milhões em 1963, US\$ 26 milhões em 1964 e US\$ 16 milhões em 1965;

— *Financiamentos Compensatórios* — Compreendem as operações de regularização, contraídas para compensar «deficits» anteriores do Balanço de Pagamentos e as operações de refinanciamentos de projetos específicos, sendo que a amortização destas últimas sômente terá início efetivo em 1966;

— *Dívida Pública Externa* — Não foram desmembradas, dos pagamentos estipulados no período, as parcelas de principal e juros, porém, como os juros representam uma parcela muito pequena, em quase nada afetam a projeção global; e

— *Empréstimos em Espécie* — Um levantamento dos empréstimos em dinheiro, tomados por residentes no país ao exterior, no período 1953-61, deduzidas as amortizações desses compromissos, permite que se estime para fins de 1962 os compromissos a pagar da ordem de US\$ 250 milhões. Admitiu-se que sua amortização deve processar-se até o ano de 1966, sendo que, no período 1963-65, deverão ser amortizados US\$ 210 milhões.

2.º) *Compromissos a serem assumidos* — decorrentes de importações financiadas a serem realizadas até o final do período coberto pelas projeções e de empréstimos em espécie a residentes no país, a serem contratados entre os anos de 1963 e 1965.

— *Importação Financiada* — Mediante uma pesquisa nos pedidos de importação financiada de equipamentos, deferidos pela SUMOC no período de julho de 1961 a junho de 1962, estimou-se o montante desses financiamentos em moeda estrangeira a serem obtidos por entidades oficiais e privadas em cada ano do próximo triênio, a saber:

Ano	US\$ milhões
1963	160
1964	170
1965	180

Determinados esses valores, e com base naquela pesquisa, foram projetadas as amortizações do principal e as despesas de juros, estas últimas classificadas em «Serviços»; e

— *Empréstimos em Dinheiro* — A estimativa dos empréstimos em espécie a residentes no País para o período 1963-65 foi baseada na simples tendência dos anos passados, sendo as amortizações previstas para o prazo de cinco anos, em média de 25% do principal ao ano, verificando-se a primeira um ano após ser contraído o empréstimo.

E) Política Cambial

A pesada incidência de compromissos referentes a amortizações de débitos no exterior e a necessidade de preservar-se um nível de importações compatível com as exigências do desenvolvimento tornam impraticável a remoção, a curto prazo, do desequilíbrio no Balanço de Pagamentos.

A progressiva eliminação dêsse desequilíbrio, à parte a atuação de fatores exógenos, dependerá, em grande medida, da política cambial a ser adotada.

Ponto central de ação do Governo no setor cambial será a manutenção de taxas cambiais realísticas, de modo a que não volte a repetir-se o que já ocorreu no passado, quando a manutenção das taxas cambiais em níveis irrealisticamente baixos penalizou certas categorias de exportação e subsidiou o consumo por apreciável lapso de tempo.

O nível atual das taxas cambiais vigentes para as exportações e importações em geral pode ser considerado satisfatório. No tocante às importações, há que levar em conta (a) as tarifas aduaneiras que são, em média, elevadas, (b) a exigência de depósitos compulsórios de 80 por cento para a maioria das transações cambiais e (c) a existência de fortes controles restritivos diretos de importações, através da «categoria especial», embora limitados a pequena área.

Dada a natureza do desequilíbrio do Balanço de Pagamentos, não se poderia pretender corrigi-lo através da adoção de taxas cambiais «de equilíbrio», mediante desvalorização cambial violenta, que, além de não atingir os objetivos visados, teriam graves repercussões sobre a atividade econômica em geral, comprometendo inclusive o esforço de combate à inflação.

Sendo considerada inevitável uma elevação geral de preços da ordem de 25 por cento em 1963, as taxas cambiais deverão ser ajustadas progressivamente, de modo a que, em termos reais, mantenham-se no mesmo nível. O não ajustamento das taxas cambiais ao valor interno da moeda representaria, a um só tempo,

estímulo descabido às importações e desestímulo às exportações, o que tenderia a agravar o desequilíbrio do Balanço de Pagamentos.

Deverão ser mantido os controles cambiais existentes, e estudada sua intensificação em relação a determinadas transações, como, por exemplo, a dos gastos de turistas.

Dada a sua importância para a programação financeira interna, serão mantidos os depósitos obrigatórios vinculados às vendas de câmbio.

A situação do Balanço de Pagamentos justifica que se examine a possibilidade de ampliar-se, pelo menos temporariamente, a lista dos produtos incluídos na «categoria especial» de importação, de modo a transferir para a mesma produtos com registros de similar nacional que presentemente se encontram na «categoria geral». Os inconvenientes que poderão resultar de providências dessa natureza serão levados na devida conta.

A exclusão de produtos com similar nacional deverá ser exercida com maior rigor no licenciamento de importações de máquinas e equipamentos, com o que se promoverá maior utilização da capacidade produtiva da indústria nacional.

3.0. — CORREÇÃO DOS DESEQUILÍBRIOS REGIONAIS

Em um país de dimensões continentais como o Brasil, formado pela integração de áreas colonizadas em condições históricas diversas, desigualdades regionais em graus de desenvolvimento e níveis de vida teriam necessariamente que existir. Mesmo em um país com um sistema de transportes altamente desenvolvido e integrado, como os Estados Unidos, essas desigualdades ocorreram e persistiram por muito tempo. Ainda em 1929, por exemplo, entre importantes regiões desse país, se observavam desníveis na renda per capita tão acentuados como o que hoje existe entre o Nordeste e o Centro-Sul do Brasil. Essas disparidades foram em grande parte corrigidas pela política de desenvolvimento regional, iniciada por Franklin Roosevelt, há três decênios.

As desigualdades regionais têm como causa primária a diversidade de recursos naturais, mas resulta, em realidade, de um complexo de causas históricas. Em razão da escassa mobilidade de determinados fatores produtivos e da tendência acumulativa de certos processos históricos, as desigualdades tendem a cristalizar-se, razão pela qual podem ser observadas mesmo em países de elevado nível de desenvolvimento, como é o caso referido dos Estados Unidos. Tem-se, muitas vezes, defendido a tese de que em certas fases é inevitável a acentuação das desigualdades, pois o desenvolvimento terá que ser mais intenso em regiões mais bem dotadas de um complexo de recursos. Contudo, o conteúdo de verdade dessa tese deve ser compreendido nos seus justos termos. Assim, é perfeitamente natural que uma região dotada de recursos naturais em condições econômicas de fácil utilização tenha, como resultado da expansão da demanda de certos produtos, um desenvolvimento

rápido. Esse desenvolvimento se traduzirá, seja no aumento da capacidade para importar (como resultado da expansão das exportações), seja na expansão da oferta de alimentos e matérias-primas em melhores condições para o mercado interno. Se bem tenha o seu fulcro numa área determinada, esse tipo de desenvolvimento cria economias externas para as atividades econômicas do país em geral, particularmente para os seus setores mais dinâmicos. Um segundo caso de concentração de investimentos, em dada área, é o decorrente da complementaridade de certas indústrias. Neste segundo caso, a pre-existência de mercado ou a abundância de energia podem acarretar uma concentração de atividades manufatureiras, a qual, uma vez iniciada, tende a ser acumulativa. Esta segunda hipótese de concentração acarreta aumentos de produtividade que poderão traduzir-se em preços mais baixos para os consumidores em tôdas as regiões do país.

Os fatores de ordem econômica que determinam a concentração dos investimentos em certas áreas não são, por si mesmos, responsáveis pelas grandes desigualdades de níveis de vida das populações. Se o maior aumento de produtividade decorrente da concentração regional da indústria se traduzisse, efetivamente, em preços mais baixos dos produtos finais, os benefícios seriam distribuídos aos consumidores de tôdas as áreas. Pode, entretanto, ocorrer que o incremento do produto seja absorvido por salários mais altos do que os pagos nas outras regiões, por dividendos abundantemente distribuídos e transformados em consumo supérfluo, ou ainda por impostos pagos e aplicados de preferência na área de concentração de investimentos. Cria-se, assim, um processo de divisão dos frutos do progresso idêntico ao que historicamente existe entre países que exportam matérias-primas e aqueles que exportam manufaturas.

As desigualdades regionais de níveis de vida de mais difícil solução são aquelas que decorrem do isolamento entre áreas econômicas, ou de graus diversos de integração dessas áreas com os mercados externos. No caso brasileiro as desigualdades presentes são causadas por êstes dois fatores combinados, em grau crescente, com efeitos indiretos da concentração dos investimentos industriais. Algumas sub-áreas brasileiras permaneceram por muito tempo

praticamente isoladas, sendo o seu baixo nível de vida consequência direta das rudimentares técnicas de produção que ainda aplicam. Com respeito a essas áreas, pode-se dizer que tem sido abandonadas pelo Poder Central, mas não propriamente «exploradas» por outras áreas. Outras estão vinculadas de maneira particular a correntes de comércio internacional, como produtoras marginais, e sofrem as vicissitudes decorrentes dessa posição. Assim, a renda de importantes sub-áreas nordestinas está sujeita às oscilações do mercado internacional da xilita, do cacau, da cêra de carnaúba, da mamona, do sisal e de inúmeros outros produtos menores com respeito aos quais tem o Brasil uma posição caudatária nos mercados internacionais. O comportamento das linhas de comércio internacional, com suas peculiaridades, acarreta necessariamente desigualdades no desenvolvimento das áreas exportadoras, independentemente de quaisquer transferências internas de renda.

A experiência do desenvolvimento brasileiro recente indica que as desigualdades provocadas pelo isolamento e pela atuação de fatores ligados ao comércio internacional, podem ser agravados por medidas tomadas visando ao próprio desenvolvimento do país. Assim, a política cambial seguida em todo o após-guerra até a metade do decênio dos 50, provocou fortes transferências de renda das regiões com um saldo de exportação, como é o caso do Nordeste, para aquelas com saldo de importação, como o Centro-Sul, considerado em conjunto. Ao criar um sistema de subsídios através das importações, o Governo beneficiou, necessariamente, as regiões com saldo importador. O mesmo objetivo de fomentar o investimento industrial poderia ter sido alcançado por outros meios — como o foi através dos empréstimos do BNDE — sem provocar transferências de renda de uma região para outras. Como consequência dessa política, que pesou particularmente sobre as regiões exportadoras de pequenos produtos, a participação do Nordeste na renda do país declinou de 16,4%, em 1950, para 13,9% em 1955. Excluído o Estado da Bahia, o declínio foi de 11,9 para 9,7. Durante o mesmo período as regiões de saldo importador tiveram um comportamento inverso. Assim, o Rio Grande do Sul aumentou sua participação na renda nacional de 8,7 para 9,8%, e Minas Gerais de 10,8 para 11,1. O Estado de

São Paulo, que é simultaneamente grande importador e exportador, manteve sua participação praticamente constante.

Na segunda metade do decênio dos 50, as modificações na política cambial interromperam as transferências de rendas, permitindo que as regiões antes sacrificadas se fôssem progressivamente recuperando. O Nordeste melhorou a sua participação em todos os anos, a partir de 1956, com exceção de 1958, ano caracterizado por forte seca (ver Quadro XXVI).

QUADRO XXVI
DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DA RENDA NACIONAL
em percentagens

REGIÕES E ESTADOS	1950	1955	1956	1957	1958	1959	1960
NORTE.....	2,2	2,0	2,3	2,4	2,2	2,1	2,2
Amazonas.....	1,0	0,8	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9
Pará.....	1,2	1,2	1,3	1,4	1,3	1,2	1,3
NORDESTE.....	16,4	13,9	14,4	14,9	14,3	15,3	15,9
Maranhão.....	1,0	0,9	0,9	1,0	1,0	1,2	1,2
Piauí.....	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Ceará.....	2,4	1,7	1,9	2,0	1,4	2,0	2,1
Rio Grande do Norte.....	1,0	0,8	0,8	0,8	0,7	0,9	0,9
Paraíba.....	1,6	1,3	1,3	1,3	1,1	1,3	1,5
Pernambuco.....	3,9	3,3	3,4	3,6	3,7	3,6	3,5
Alagoas.....	0,9	0,7	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9
Sergipe.....	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Bahia.....	4,4	4,2	4,2	4,2	4,4	4,3	4,7
CENTRO-SUL.....	79,5	81,5	80,7	80,3	80,9	80,2	79,4
Espírito Santo.....	1,3	1,3	1,2	1,3	1,1	1,1	1,0
Minas Gerais.....	10,8	11,1	11,2	11,3	10,3	10,3	9,7
Rio de Janeiro.....	4,4	4,2	4,6	4,5	4,6	4,5	4,5
Guanabara.....	14,8	13,9	14,8	14,2	15,0	14,5	13,5
São Paulo.....	32,3	32,9	31,4	31,5	32,3	32,0	32,2
Paraná.....	4,7	5,6	4,6	5,1	5,7	6,2	6,6
Santa Catarina.....	2,5	2,7	2,7	2,7	2,7	2,6	2,7
Rio Grande do Sul.....	8,7	9,8	10,2	9,7	9,2	9,0	9,2
CENTRO-OESTE.....	1,9	2,6	2,6	2,4	2,6	2,4	2,5
Mato Grosso.....	0,7	1,1	1,1	1,0	1,1	0,9	1,0
Goiás.....	1,2	1,5	1,5	1,4	1,5	1,5	1,5
BRASIL.....	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

A recuperação da economia do Nordeste, que se observa a partir de 1959, não resulta apenas das modificações na política de câmbio. Para explicá-la é necessário ter em conta os fortes investimentos realizados na Bahia pela PETROBRÁS e o conseqüente aumento na produção de petróleo, assim como a nova política, instaurada em 1959, com a criação da SUDENE. Graças a essa política, os investimentos públicos foram intensificados na região

e os empreendimentos privados tiveram um grande impulso, particularmente a partir de 1960. Neste último ano, como decorrência dos estímulos dos novos favores fiscais concedidos pela lei da SUDENE, cerca de 40% dos investimentos em novos empreendimentos industriais realizados por sociedades anônimas, no país, o foram na região nordestina. A participação da região no total dos investimentos privados, medidos pelas emissões das sociedades anônimas, subiu de 1,9% em 1958 para 5,1 em 1961. Essa mudança de tendência pode ser perfeitamente aferida pelo fato de que a renda «per capita» no Nordeste, que em 1950 correspondia a 48,5 por cento da média nacional e havia declinado para 42,9% em 1955, em 1960 subiu para 50,6%.

Em síntese, observando a evolução na distribuição geográfica da renda, durante o último decênio, constatamos uma tendência particularmente adversa durante a primeira fase, em que a política de desenvolvimento se baseou principalmente nos incentivos cambiais, e uma modificação de tendência na segunda fase, quando se inicia uma política de base mais ampla, inclusive com incentivos diferenciais a favor do Nordeste. No Quadro XXVII se compara a renda «per capita» por Estado, com a média nacional, durante o período referido. Tendo havido aumento da renda real «per capita» em todo o país, os quatro Estados cuja renda se situa acima da média — Guanabara, São Paulo, Rio Grande do Sul e Paraná — representando 36,6% da população brasileira, e cerca de 60% do produto, cresceram menos do que os demais na segunda fase do período referido. Como foi exatamente nessa segunda fase que se intensificou o crescimento com base na industrialização, cabe inferir que esta última — não obstante a grande concentração dos investimentos que exige — não está concorrendo para aumentar as desigualdades regionais. A análise do comportamento dos preços relativos dos produtos agrícolas e dos fatores que determinam o aumento da renda real do setor agrícola, constitui uma prova desse fato.

A política de desenvolvimento regional não deve visar a uma localização das atividades econômicas que acarrete aumento do custo social do desenvolvimentos nacional. Deve, sim, evitar que a concentração de investimentos em certas áreas acarrete a concen-

QUADRO XXVII

RENDIA PER CAPITA NAS DIFERENTES REGIÕES DO BRASIL

(por cento da média nacional)

REGIÕES E ESTADOS	1950	1955	1956	1957	1958	1959	1960
NORTE.....	65,1	56,7	65,5	67,7	61,6	58,8	60,7
Amazonas.....	76,3	62,8	75,1	78,1	72,3	66,8	68,3
Pará.....	58,5	53,1	59,4	61,4	55,1	53,9	56,1
NORDESTE.....	48,5	42,9	44,7	46,6	44,7	48,4	50,6
Maranhão.....	34,0	29,3	28,6	30,2	31,0	33,7	34,4
Piauí.....	28,7	24,9	27,1	28,2	26,5	29,0	28,8
Ceará.....	47,0	35,8	39,7	41,5	30,1	41,6	44,9
Rio Grande do Norte.....	53,0	44,6	53,8	48,6	40,4	53,0	56,7
Paraíba.....	48,5	41,6	43,4	42,7	38,6	46,4	53,9
Pernambuco.....	61,1	53,9	56,7	61,4	61,9	61,4	60,4
Alagoas.....	43,8	39,0	43,9	48,6	50,7	49,9	50,5
Sergipe.....	48,9	46,3	51,7	54,1	55,9	57,1	54,7
Bahia.....	49,7	48,6	47,5	48,8	50,2	51,7	55,7
CENTRO-SUL.....	140,5	141,1	158,5	157,4	157,4	155,4	153,5
Espírito Santo.....	78,7	77,2	72,1	77,1	67,3	65,6	64,5
Minas Gerais.....	74,5	78,9	78,8	81,4	74,2	73,9	70,9
Rio de Janeiro.....	101,8	93,5	100,7	89,4	96,9	96,6	95,0
Guanabara.....	334,0	308,2	326,1	312,4	326,0	316,5	291,0
São Paulo.....	188,6	187,2	178,5	177,1	180,5	177,3	177,7
Paraná.....	117,7	116,5	89,3	96,4	103,1	107,9	110,7
Santa Catarina.....	83,9	88,9	90,2	88,0	89,5	86,5	89,6
Rio Grande do Sul.....	111,9	127,2	132,2	126,7	118,9	117,6	120,0
CENTRO-OESTE.....	59,9	73,6	69,2	65,8	66,8	60,9	59,5
Mato Grosso.....	72,4	97,4	93,1	84,7	94,4	71,4	78,1
Goiás.....	54,5	62,9	58,4	54,3	54,3	56,2	51,2

tração dos dispêndios públicos, de caráter econômico ou social, nas mesmas, e a apropriação da totalidade dos benefícios da concentração pelos fatores — mão-de-obra e capital — localizados nas áreas de concentração dos investimentos. Cabe à política de desenvolvimento principalmente através de medidas fiscais, evitar os efeitos sociais negativos da concentração dos investimentos.

No presente Plano, com vistas a promover um desenvolvimento equilibrado das distintas áreas do país, foram adotadas as seguintes diretrizes gerais:

I — Intensificar os pré-investimentos relacionados com o levantamento e a avaliação dos recursos naturais, inclusive as pesquisas diretamente ligadas à agricultura, de forma a beneficiar as regiões com menos recursos financeiros próprios, públicos ou privados. Assim, nos planos cartográfico e de levantamento de recursos de solo e sub-solo, dá-se particular atenção às regiões que apresentam baixos padrões de produtividade.

II — Intensificar os pré-investimentos ligados ao aperfeiçoamento do fator humano, beneficiando de preferência as regiões de mais baixo índice de desenvolvimento. Sendo a educação primária, por preceito constitucional, responsabilidade principal dos governos estaduais e municipais, as regiões em que é menor a concentração de investimentos e, portanto, mais reduzidas as receitas desses governos, encontram-se incapacitadas para enfrentar esse problema básico. A educação primária, entretanto, por sua importância para o desenvolvimento econômico e social, deve pesar sobre o conjunto da economia nacional, cabendo à União compensar a incapacidade financeira dos governos locais nas regiões de menor grau de desenvolvimento. Dentro desse espírito é que foi elaborado o Plano Nacional de Educação.

III — Continuidade da política de favores diferenciais, visando a estimular os investimentos privados, economicamente viáveis, em benefício daquelas áreas em que maior é o excedente estrutural de mão-de-obra. Em face do desconhecimento que existe das reais possibilidades de áreas submetidas por muito tempo à estagnação econômica, da insuficiência de infraestrutura ou simplesmente da conhecida imobilidade de fatores, as reais possibilidades de desenvolvimento de certas áreas do país não são devidamente aproveitadas. Com vistas a proporcionar o impulso inicial, adotam-se medidas de tipo fiscal e financeiro que atuam como força catalizadora em uma fase inicial. Foi esta a política adotada com respeito ao Nordeste, principalmente a partir de 1959, e que deverá ser prosseguida com firmeza. O plano específico de desenvolvimento dessa região, referente aos anos 1963-1965, sistematiza todas as medidas destinadas a intensificar os investimentos reprodutivos com base na experiência dos anos recentes. Um trabalho metódico de zoneamento do país, a ser realizado durante a execução do presente Plano, deverá servir de base a uma política de incentivos diferenciais, orientadora da localização da atividade econômica em todo o território nacional.

4.0. — PROGRAMAÇÃO SETORIAL

4.1. — PRÉ-INVESTIMENTOS PARA APERFEIÇOAMENTO DO FATOR HUMANO

4.1.1. — EDUCAÇÃO

A) *Síntese da situação educacional brasileira*

Entre 1950 e 1960, o número de matrículas nos três níveis escolares do país aumentou como o indica o Quadro abaixo:

QUADRO XXVIII
NÚMERO DE MATRÍCULAS SEGUNDO OS TRÊS NÍVEIS ESCOLARES

NÍVEIS ESCOLARES	1.000 MATRÍCULAS (números redondos)		VARIÇÃO PERCENTUAL ENTRE 1950 e 1960	
	1950	1960	NOMINAL	REAL (*)
Primeiro Nível.....	4.352	7.141	+ 64	+ 20
Segundo Nível.....	540	1.177	+ 118	+ 60
Terceiro Nível.....	50	93	+ 86	+ 33

(*) Ponderada a variação nominal pelo crescimento de 36% da população total, durante o período.

O rendimento do sistema escolar mede-se pelo número de diplomados nos três níveis de ensino. O exame dos dados a este respeito, nas várias regiões do país, ressaltam a deficiência do sistema do ensino brasileiro.

Os dados disponíveis para o ano de 1959 permitem o estabelecimento dos seguintes índices:

QUADRO XXIX
 ESCALONAMENTO ESCOLAR DA POPULAÇÃO
 1959

ESPECIFICAÇÕES	PARCELA POR GRUPO DE 1.000 CRIANÇAS			
	NORTE E OESTE	NORDESTE	SUL	BRASIL
— POPULAÇÃO ENTRE 7 E 14 ANOS (13.806.000)—				
Entram na escola primária.....	46,0	110,0	361,0	517,0
Graduam-se na 4. ^a série primária.	2,0	3,0	35,0	40,0
Matriculam-se na 1. ^a série secundária..	1,5	3,5	17,0	22,0
— POPULAÇÃO ENTRE 12 E 18 ANOS (10.821.000)—				
Graduam-se na 4. ^a série média.....	0,5	2,0	9,0	11,5
Graduam-se na 7. ^a série média.....	0,3	0,8	4,4	5,5
Matriculam-se na 1. ^a série superior.....	0,1	0,4	1,8	2,3

O panorama, atualmente, não difere do que revelam os dados supra e mesmo que se omitissem os presentes dados relativos ao precário acesso ao ensino de nível médio, chamaria a atenção o fato de que ainda apenas cerca de 52 por cento das crianças de 7 a 14 anos têm acesso ao curso primário.

Estas deficiências — acentuadas pela inadequação dos currículos escolares de todos os níveis, que somente após a Lei de Diretrizes e Bases da Educação vêm sendo modificados — sugerem o nível do esforço que o país terá de fazer no sentido de elevar, quantitativa e qualitativamente os padrões educacionais, de modo a preparar a população para participar mais eficientemente do processo de desenvolvimento econômico.

Acrescentem-se, ainda, as deficiências de professores e a falta de correspondência entre as necessidades de educadores e a sua disponibilidade, para uma visão mais completa. A relação entre professor e aluno, no Brasil, é de 1 professor para 30 alunos no curso primário, 1 professor para 16 alunos no curso secundário e 1 professor para 4 alunos no curso superior.

Uma síntese das necessidades escolares brasileiras poderia constar dos seguintes elementos principais:

a) no ensino primário, são educadas nas quatro séries 600.000 crianças, quando seria necessário escolarizar pelo menos 2.000.000.

b) no ensino médio, primeiro ciclo, são educados, anualmente, cerca de 120.000 adolescentes, quando esse número deveria alcançar 720.000; no segundo ciclo, educam-se 60.000 contra necessidades da ordem de 300.000.

c) no ensino superior, que alcança apenas 2 em cada 1.000 habitantes, o Brasil teria de quintuplicar sua matrícula atual para alcançar padrões já desfrutados pela Argentina e Uruguai, por exemplo.

B) *Diretrizes do programa de educação*

Diante desse quadro sumariamente esboçado, o programa de educação que se delineia, a seguir, embora envolva investimentos de vulto, é o mais modesto de que se poderia cogitar. Objetiva, em resumo, criar, até 1965, as condições que permitam assegurar:

a) seis anos de educação primária a todos os brasileiros das zonas urbanas e quatro anos a todos os brasileiros das zonas rurais, pelo menos;

b) oportunidade de educação ginasial a 40% da população de 12 a 15 anos e oportunidade de educação colegial a 20% da população de 16 a 18 anos.

Em números absolutos, estes objetivos significam 12 milhões de alunos na escola primária, 3 milhões nos ginásios e 600 mil nos colégios.

A execução deste Programa exigirá não só grandes investimentos em construções, como a intensificação do treinamento de professores (5.000 em 1963, 20.000 em 1964 e 50.000 em 1965), ampliação da assistência técnica do Governo Federal aos Estados e Municípios, instituição de programas especiais de treinamento e

aperfeiçoamento de pessoal de nível superior, aumento da matrícula nas escolas superiores e reformas no próprio Ministério da Educação e Cultura, capazes de habilitá-lo a atender às novas exigências da política educacional brasileira.

C) *Financiamento do Programa*

O financiamento do Programa será feito, basicamente, através de recursos orçamentários, contemplando-se, também, a obtenção de recursos complementares no país e no exterior. Os recursos serão financiados conforme se discrimina no quadro XXX.

QUADRO XXX

FINANCIAMENTO DO PROGRAMA

(Resumo)

Cr\$ 1.000.000

ESPECIFICAÇÃO	1963	1964	1965	TRIÊNIO
Recursos Orçamentários	96.004	114.600	163.400	374.004
Custeio	27.356	11.460	16.340	55.156
Fundo do Ensino Primário	15.756	34.380	49.020	99.156
Fundo do Ensino Médio	16.560	34.380	49.020	99.960
Fundo do Ensino Superior	36.332	34.380	49.020	119.732
Recursos Extra-Orçamentários	19.547	53.586	73.798	146.931
Ensino Primário	11.817	37.496	50.098	99.411
Ensino Superior	6.450	13.650	21.050	41.150
Ciência—Pesquisa Científica e Tecnologia	1.280	2.440	2.650	6.370
TOTAL	115.551	168.186	237.198	520.935

4.1.2. — SAÚDE

A) *Diretrizes Gerais do Plano*

O Setor de Saúde está convenientemente considerado na ordenação metodológica do Plano Trienal. O exame geral das condições de saúde da população brasileira revela progressivas melhorias determinadas pelas transformações econômicas que se operam com a industrialização e a sua principal resultante, a urbanização.

A importância deste setor da administração federal pode ser entrevista através do montante dos gastos que ele absorve, cujo percentual oscilaria em torno de 4%, se considerados apenas as despesas do Ministério da Saúde. Investigados os gastos com saúde de outros órgãos, verifica-se a ascensão daquele percentual para 7,3%, sendo que do total das despesas do Ministério da Saúde 41% representariam despesas de capital no orçamento de 1963.

A preocupação básica do Plano se concentra no esforço de buscar uma adequação das atividades no campo médico-sanitário à real estrutura de recursos do país. Partindo da premissa de que a melhoria dos padrões de saúde resulta da elevação dos níveis econômicos, que se exprimem na renda «per capita», o programa de saúde deverá integrar-se no esquema geral de desenvolvimento econômico-social, que objetiva o aumento da produção global e da disponibilidade de bens e serviços a serem consumidos pela população, incluindo-se os cuidados médico-sanitários. A melhoria das condições de saúde está, por consequência, condicionada à elevação da renda e sua mais eqüitativa distribuição, conjugando-se com a ascensão do nível de vida, de que a saúde é um componente. A alta correlação existente entre os indicadores econômicos e sanitários demonstra a necessidade de fundamentar-se a política sanitária no conhecimento da etapa de desenvolvimento econômico em que se encontre o país. Esta diretriz central visaria a assegurar o máximo de rentabilidade aos escassos recursos destinados ao setor de saúde, com a supressão de todas as práticas que favoreçam o desperdício e a dispersão dos mesmos.

A consideração dos custos, da amplitude dos benefícios e do prazo em que germinarão os resultados, torna-se, desta maneira, a norma preliminar neste esforço de programação da atividade sanitária.

A validade operacional dos programas poderá ser medida através da combinação destes três critérios, sendo mais recomendáveis aqueles que abranjam maior número de pessoas, a custos menores e dentro de prazos mais reduzidos. A aceitação destes princípios permitirá que se assegure prioridade ao combate das

doenças de massa, que são aquelas que ainda predominam nas grandes coletividades brasileiras, por força dos determinismos da pobreza e das precárias condições de vida. As medidas no campo do saneamento básico, da alimentação e da habitação exercem decisivo papel na eliminação destes males, justificando a ênfase a ser conferida às atividades de natureza preventiva.

Um levantamento dos recursos médico-assistenciais revela a progressiva expansão da rede de estabelecimentos instalados, sendo entretanto de salientar o baixo rendimento dos órgãos, com a subutilização do equipamento existente. A nova política de saúde visará, preferentemente, a corrigir esta nociva distorção da ociosidade das instalações, antes de propor-se a ampliá-las. O preparo do pessoal técnico constitui outro importante tópico na fixação de diretrizes dinâmicas no âmbito sanitário, recomendando-se uma revisão dos currículos de formação técnica, inclusive do ensino médico. O saneamento do meio está previsto como ponto essencial no programa de saúde, impondo-se a determinação de prioridades e padrões mínimos, segundo as condições locais, tanto para os projetos como para o funcionamento dos serviços.

A assistência farmacêutica, face ao alto custo dos remédios, deverá constituir ônus para o Estado, que reequipará os seus laboratórios, objetivando a produção dos medicamentos usados no tratamento dos estados mórbidos de que padecem as grandes coletividades brasileiras.

A descentralização das tarefas executivas, no âmbito da ação curativa, é indicada como postulado capaz de reforçar os órgãos estaduais e municipais, que receberão subsídios federais dentro de normas que variam em função da complexidade dos problemas sanitários locais, da escassez de recursos e da densidade demográfica. O programa visa igualmente a suplementar as entidades assistenciais privadas, desde que se subordinem aos critérios gerais de coordenação, e propugna a difusão do regime de comunidade de serviços na previdência social.

O propósito de integrar o plano de saúde na programação global do desenvolvimento econômico do país é assegurado através de uma série de medidas que objetivam, precípuamente, a melhorar

a rentabilidade da administração sanitária, pela seleção dos programas setoriais ajustados à realidade econômico-social, bem como da revisão de providências administrativas consagradas pela rotina e que se patentearam ineficazes para lograr os propósitos colimados, representando intolerável encargo.

B) Atividades Básicas

A ação do Ministério da Saúde compreende os setores Administração Geral e Supervisão, Estudos e Pesquisas, Organização Sanitária e Assistência Médico-Social, Educação, Fiscalização e Defesa Sanitária. O interesse das autoridades do Ministério da Saúde está fixado, para o ano de 1963, na realização das atividades a seguir sumariadas:

a) ampliação da assistência médica a ser prestada pelas unidades sanitárias e hospitais disseminados pelo interior do país, dando-se ênfase especial ao atendimento das populações rurais;

b) incentivo às medidas de caráter preventivo;

c) apoio aos programas de saneamento básico para os quais o orçamento federal de 1963 reserva um total de 30,5 bilhões de cruzeiros;

d) atenção especial à Campanha de Proteção e Assistência à Maternidade e à Infância;

e) Reestruturação do Ministério da Saúde, tornando exequível a coordenação, controle e execução do Programa Nacional de Saúde.

As realizações do Departamento Nacional de Saúde se concentrarão nos seguintes objetivos:

a) racionalizar a construção, equipamento e funcionamento das unidades sanitárias;

b) tornar mais eficiente a organização hospitalar brasileira, com a fixação de normas, disciplinamento da aplicação dos recursos, determinação do nível de ociosidade da rede existente;

c) promover o levantamento da situação dos serviços de abastecimento d'água;

d) incentivar as campanhas contra a varíola, poliomielite, febres tifóides, doenças venéreas, difteria, coqueluche e tétano;

e) organizar a luta contra o câncer, com base nos centros de prevenção;

f) intensificar o combate à tuberculose e à lepra através da ação dos dispensários;

g) fortalecer as Delegacias Federais de Saúde;

h) aparelhar o Serviço Federal de Bio-Estatística e o Serviço de Estatística da Saúde com meios capazes de torná-los instrumentos de trabalho na preparação, avaliação e revisão dos programas.

O Plano contempla, além destes objetivos gerais, uma série de medidas consideradas de importância na continuidade do esforço que realizam os diferentes órgãos subordinados ao Ministério da Saúde, tais como o Instituto Osvaldo Cruz, o Departamento Nacional da Criança, o Departamento Nacional de Endemias Rurais, a Fundação Serviço Especial de Saúde Pública e a Escola Nacional de Saúde Pública, cujos programas de trabalho, já estabelecidos para 1963, terão curso e apoio.

C) Financiamento do Programa

Para realizar o programa delineado, estão previstos, em relação a 1963, gastos do setor público federal em saúde pública no montante de Cr\$ 73 bilhões dos quais 58% serão destinados a atividades de natureza médico-sanitária e 42% ao prosseguimento do programa de saneamento básico, que inclui os serviços de abastecimento d'água e esgotos. Vale destacar que do total de gastos destinados ao setor saúde no orçamento federal do ano de

1963, 42,5% estão capitulados em outros ministérios e órgãos autônomos descentralizados e se destinam, em sua quase totalidade (94%), ao financiamento das medidas de saneamento do meio. Nos totais referidos, de gastos com saúde, não estão incluídas as parcelas despendidas pelo Ministério da Educação e Cultura em treinamento e formação do pessoal técnico que irá trabalhar no campo de atividades sanitárias, nem igualmente estão computados os gastos da previdência social com o setor de assistência médica, que representam, em números absolutos, expressiva parcela. O levantamento da previsão das despesas federais com saúde exclui ainda aquelas frações destinadas à assistência social e tôdas as demais de idêntica finalidade que estão englobadas nas dotações totais de custeio.

Uma investigação que abrange os gastos federais, estaduais e municipais com os setores administrativos que se dedicam à Saúde Pública, a partir de 1958, revela que, em relação ao Produto Nacional Bruto, o total de gastos representa um percentual da ordem de 1,4 por cento, segundo demonstra o Quadro XXXI.

QUADRO XXXI
PERCENTAGEM DOS GASTOS EM SAÚDE EM RELAÇÃO AO PRODUTO NACIONAL BRUTO DO BRASIL

(a preços correntes)

DISCRIMINAÇÃO	1958		1959		1960	
	Cr\$ BILHÕES	%	Cr\$ BILHÕES	%	Cr\$ BILHÕES	%
Total dos Gastos Públicos. com Saúde.....	16,9	1,3	24,0	1,4	34,1	1,4
Produto Nacional Bruto....	1.300,0	100,0	1.774,3	100,0	2.363,6	100,0

A situação brasileira no que tange aos gastos com saúde não difere muito daquela observada em países de idêntico nível de renda, onde o percentual em relação ao PNB varia em torno de 1% a 2%, verificando-se pequena ascensão em países de características institucionais particulares, como o Chile, onde a medicina estatizada contribui para elevar significativamente o total de despesas públicas com saúde.

A projeção de gastos para o triênio 1963/1965 revela as cifras constantes do Quadro XXXII, por onde se vê que os gastos «per capita» se elevarão de Cr\$ 973, para 1963, para Cr\$ 1.170, em 1965.

QUADRO XXXII
DESPESAS FEDERAIS COM SAÚDE PÚBLICA (a preços de 1962)

Metas Globais

DISCRIMINAÇÃO	TOTAL DO TRIÊNIO	1963	1964	1965
População (milhões de habitantes).....	—	75	77	79
Gastos com saúde (Cr\$ bilhões).....	248	73	82	92
Gastos com saúde "per capita" — Cr\$...	—	973	1.070	1.170

4.2. — PRÉ-INVESTIMENTOS PARA AMPLIAÇÃO DO CONHECIMENTO DOS RECURSOS NATURAIS

4.2.1. — ESTUDOS E POLÍTICA DE CARTOGRAFIA

A) Diretrizes Básicas

O Governo adotará Política Cartográfica, considerada fundamental ao planejamento do desenvolvimento nacional, tendo como objetivos essenciais uniformizar, sistematizar e utilizar mais racionalmente os levantamentos, que devem ser intensificados inclusive através da cobertura aerofotogramétrica de todo o território nacional.

A execução dessa política ficará a cargo dos órgãos federais de levantamento sistemático, tais como a Diretoria do Serviço Geográfico do Exército (MG-DSG), o Conselho Nacional de Geografia (IBGE-CNG), a Diretoria de Hidrografia e Navegação — Cartas Náuticas (MM-DHN) e a Força Aérea Brasileira — Cobertura Aerofotogramétrica (MA-FAB), sendo a coordenação e fiscalização exercidas pelo futuro Ministério do Planejamento e Desenvolvimento, por intermédio do seu órgão cartográfico.

B) Investimentos

Os recursos necessários à execução do Plano Cartográfico estabelecido para o período 1963/1965 foram estimados em Cr\$ 14 bilhões, aos preços de 1963, distribuídos da forma seguinte:

Ano	Cr\$ bilhões
1963	3.0
1964	5.0
1965	6.0

C) Financiamento

O orçamento de 1963 prevê, diretamente para a cartografia, apenas Cr\$ 1,5 bilhões. Mobilização adicional de recursos deverá ser tentada inclusive através da cooperação internacional. Na falta desses recursos o Plano deverá ser reestruturado para execução, em 1964 e 1965, de parte dos trabalhos previstos para 1963.

4.2.2. — PESQUISAS DE RECURSOS MINERAIS

A) Diretrizes Básicas

Afora os trabalhos realizados pela PETROBRÁS, Comissão Nacional do Carvão, Comissão Nacional de Energia Nuclear e outros órgãos, cabe principalmente ao Ministério de Minas e Energia, por intermédio do seu Departamento Nacional de Produção Mineral, a tarefa de proporcionar um conhecimento progressivo do potencial de recursos minerais, dando prioridade na pesquisa àqueles minerais cujas crescentes importações contribuem para aumentar o desequilíbrio de nosso balanço de pagamentos.

Pretende-se dotar o Ministério de Minas e Energia daqueles recursos indispensáveis à missão de aumentar, pela pesquisa, as reservas já conhecidas e, pelo estudo sistemático das ocorrências, as possibilidades de exploração de novas jazidas.

O esforço de investimento será concentrado no sentido de aumentar as exportações atuais, representadas basicamente pelos

minérios de ferro e manganês e, paralelamente, diminuir as importações de cobre, carvão, amianto, zinco, enxofre, níquel, estanho, alumínio etc., que apresentam viabilidade econômica de produção no país.

O programa apresentado reveste-se da flexibilidade indispensável à sua adaptação aos resultados que forem sendo obtidos.

B) Dispêndios

Para cobertura financeira dos gastos com pesquisas minerais no triênio, estão previstos os seguintes dispêndios a serem basicamente financiados por recursos orçamentários, não estando excluída a possibilidade de empréstimos em moeda estrangeira.

QUADRO XXXIII
DISPÊNDIOS EM PESQUISAS MINERAIS
1963/1965

PROJETOS	PRÉ-INVESTIMENTOS							
	1963		1964		1965		TOTAL	
	Cr\$ 1.000.000	US\$ 1.000	Cr\$ 1.000.000	US\$ 1.000	Cr\$ 1.000.000	US\$ 1.000	Cr\$ 1.000.000	US\$ 1.000
Níquel, cromo, amianto.....	60	—	45	—	71	—	176	—
Carvão Mineral.....	120	—	151	—	101	—	372	—
Ouro e diamante.....	88	225	60	—	42	—	190	225
Cobre.....	200	100	380	50	208	—	788	150
Zinco.....	60	—	75	50	40	—	175	50
Água Subterrânea.....	890	500	1.455	350	1.873	100	4.218	950
Tungstênio.....	170	200	180	100	143	—	493	300
Pirita de carvão.....	70	—	80	—	50	—	200	—
Alumínio, Molibdênio, Zircônio.....	131	100	180	100	205	—	516	200
Fosforita e Gipsita.....	53	—	54	—	—	—	107	—
Potássio.....	45	—	20	—	85	—	150	—
Enxofre.....	100	—	100	—	100	—	300	—
Estanho.....	46	—	30	—	39	—	115	—
Inventário de recursos minerais no Brasil Central.....	280	50	390	50	220	—	890	100
Reposição de Equipamento.....	—	—	—	—	—	100	—	100
Diversos.....	225	23	449	110	898	100	1.572	232
TOTAL GERAL.....	2.538	1.198	3.649	810	4.075	300	10.262	2.307

4.3. — INVESTIMENTOS INFRAESTRUTURAIS

4.3.1. — TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

A) Transportes

Pela importância estratégica, o setor transporte deverá, no triênio, absorver aproximadamente 29% do total dos investimentos realizados no país, o que corresponde a Cr\$ 864 bilhões a serem aplicados segundo diretrizes que permitam evitar a pulverização de recursos, obter a maximização da produtividade econômica e social e assegurar a interligação das regiões de grande potencial econômico.

Serão ainda consideradas, cuidadosamente, além da compatibilidade com o planejamento global e as disponibilidades financeiras do país, as peculiaridades intra-setoriais, visando a corrigir as distorções resultantes da orientação anterior das inversões públicas no sistema viário brasileiro. Isto permitirá não só adequar os esquemas ferroviários à nova realidade estrutural da economia brasileira, como atender às necessidades de maiores inversões em portos e marinha mercante.

No quadro a seguir apresenta-se a distribuição intra-setorial dos gastos do Governo Federal em transportes, exclusive navegação aérea, no período 1956/1962, por onde se vê a crescente destinação de recursos para rodovias, em detrimento das ferrovias.

QUADRO XXXIV

DISTRIBUIÇÃO DOS GASTOS DO GOVÊRO FEDERAL EM TRANSPORTES

SISTEMAS	VALORES RELATIVOS (%)						
	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962
Ferrovias	22,6	20,1	26,2	32,0	23,0	20,4	22,3
Marinha Mercante.....	11,4	7,3	6,1	7,7	14,5	13,2	13,8
Portos	8,9	6,5	2,7	2,1	4,6	3,1	5,3
Rodovias	57,1	66,1	65,0	58,2	57,9	63,3	58,6

a) *Transporte Ferroviário* — Procurar-se-á corrigir as deficiências estruturais do sistema ferroviário voltado fundamentalmente para atender uma economia de exportação, bem como para substituir os ramais que, embora tivessem tido, em dado momento, caráter pioneiro, tornaram-se onerosos e sem justificativa econômica. Isto permitirá, a par de aumentar a eficiência da ferrovia no conjunto, liberar recursos humanos e materiais para outras obras prioritárias.

Terão prioridade para receber investimentos os trechos ou linhas de grande significado econômico, tanto para novas construções como para remodelação das vias permanentes, modernização do material rodante e de tração, construção de variantes e melhoria dos sistemas necessários à rapidez e segurança de tráfego.

b) *Transporte Hidroviário* — É ponto de partida, na programação deste sub-setor, considerar como unidades de operação conjugadas o navio e o pôrto, eliminando o êrro anterior de concebê-los divorciados. Assim, embora o problema fundamental seja o da melhoria da produtividade dos portos, a alocação de recursos levará em conta as características da frota mercante brasileira, inclusive assegurando os serviços de apoio para sua manutenção.

No tocante à marinha mercante buscar-se-á a plena utilização dos estaleiros nacionais no programa inadiável de renovação da frota de longo curso e de cabotagem, evitando-se o paradoxo constatado da coexistência de capacidade ociosa nos estaleiros e frota mercante obsoleta e de baixa produtividade. Paralelamente marchar-se-á para a especialização das empresas estatais de transporte marítimo — Costeira (cabotagem) e o Lloyd (longo curso).

Face ao ônus que o serviço de fretes representa para o balanço de pagamentos, defender-se-á maior participação da bandeira

brasileira no transporte de longo curso, conforme diretrizes estabelecidas no Decreto n.º 47.225, de 1959.

Simultaneamente, serão estabelecidos programas de *dragagem dos portos* e para a conclusão das instalações destinadas à movimentação de granéis, considerando-se sempre o movimento de cada pôrto e as necessidades específicas de reequipamento e ampliação de cais acostáveis e áreas de armazenagem.

c) *Transporte Rodoviário* — Dentro das diretrizes gerais, já estabelecidas, os investimentos rodoviários serão orientados para:

I) pavimentar rodovias que interligam regiões de grande potencial econômico;

II) construir ou pavimentar rodovias que substituam ramais ferroviários antieconômicos; e

III) consolidação das rodovias de penetração.

Dentro destas linhas mestras a primeira tarefa é rever o último Plano Quinquenal de Obras Rodoviárias, com vista a torná-lo compatível com a capacidade de investimentos do país e visando, por outro lado, a concentrar esforços na conclusão dos empreendimentos que propiciem maiores e mais rápidos benefícios sociais.

d) *Transporte Aéreo* — A par de suas características próprias o transporte aéreo comercial brasileiro foi o que mais evoluiu, tendo incorporado os recentes avanços da tecnologia (grandes aeronaves a turbo-reação e a jato puro, radar etc.). A grande extensão territorial brasileira, a par das condições orográficas e da distribuição espacial de muitos núcleos urbanos, sem possibilidade de outra via de acesso, tornam o avião imprescindível ao desenvolvimento econômico brasileiro, contribuindo para manter a unidade da Federação.

Os programas neste sub-setor serão estabelecidos em função do tráfego atual e potencial, devendo incluir a construção e melhoramento de aeroportos, pistas e estações de passageiros e dar ênfase ao serviço de proteção ao voo. Cuidar-se-á também de criar condições para que nossa frota aérea possa operar não só internamente mas em linhas internacionais, inclusive através de conexões rápidas com outros países.

e) *Investimentos Programados e seu Financiamento* — O esforço de inversões em transporte (de fontes públicas e privadas) representa 29% da formação bruta de capital fixo. É possível, entretanto, que aquela taxa possa alcançar ou mesmo ultrapassar 30%, se fôr mantido o ritmo de expansão da indústria automobilística, o dinamismo do setor rodoviário e do transporte aéreo. Isto não implicará em criar desequilíbrio no plano global, pois a expansão dos investimentos além daquele limite dependerá da obtenção de financiamento adequado, inclusive fora do setor público.

No triênio 1963/65, programa-se investir Cr\$ 863,6 bilhões, distribuídos, segundo a origem, conforme se discrimina no quadro a seguir.

QUADRO XXXV
ORIGEM DOS RECURSOS
Preços de 1962

FONTES DE RECURSOS	Cr\$ BILHÕES			
	1963	1964	1965	TOTAL
1. Ministério de Viação e Obras Públicas	118,0	126,0	137,0	381,0
2. Ministério da Aeronáutica.....	9,4	11,6	12,3	33,3
3. Estados e Municípios.....	43,2	46,2	49,4	138,8
4. Particulares.....	95,3	105,0	110,2	310,5
TOTAL.....	265,9	288,8	308,9	863,6

Na distribuição inter-setorial destes recursos, na parte referente ao Governo Federal, serão observadas as diretrizes gerais já estabelecidas, evitando as distorções apontadas. A seguir se discrimina a parte referente ao Ministério de Viação e Obras Públicas.

QUADRO XXXVI
 DESTINO DOS GASTOS DO MINISTÉRIO DE VIAÇÃO E OBRAS PÚBLICAS
Preços de 1962

DISCRIMINAÇÃO	1963		1964		1965		TOTAL	
	Cr\$ BILHÕES	%	Cr\$ BILHÕES	%	Cr\$ BILHÕES	%	Cr\$ BILHÕES	%
Ferrovias.....	36,0	30,5	40,0	31,7	44,0	32,1	120,0	31,5
Marinha Mercante.....	20,0	16,9	22,0	17,5	25,0	18,2	67,0	17,8
Portos.....	12,0	10,2	13,0	10,3	16,0	11,7	41,0	10,4
Rodovias.....	50,0	42,4	51,0	40,5	52,0	38,0	153,0	40,3
TOTAL.....	118,0	100,0	126,0	100,0	137,0	100,0	381,0	100,0

Quanto ao Ministério da Aeronáutica, com encargos tanto de natureza civil como militar, o Plano Trienal prioritário limita-se às obras mais diretamente ligadas ao transporte aéreo comercial. Os investimentos estão estimados com a seguinte estrutura:

QUADRO XXXVII

GASTOS DO MINISTÉRIO DA AERONÁUTICA EM TRANSPORTES AÉREOS

Preços de 1962

DISCRIMINAÇÃO	INVESTIMENTOS (Cr\$ bilhões)			
	1963	1964	1965	TOTAL
Infra-estrutura.....	8,2	7,6	7,8	23,6
Proteção ao Voo.....	0,9	3,2	3,7	7,8
Aeronáutica Civil.....	0,3	0,8	0,8	1,9
TOTAL.....	9,4	11,6	12,3	33,3

O programa trienal relativo aos investimentos em transportes pode ser sintetizado no seguinte quadro:

QUADRO XXXVIII

PROGRAMA TRIENAL DE TRANSPORTES

Investimentos no Período 1963/1965

ENTIDADES E SISTEMAS	Cr\$ BILHÕES A PREÇOS DE 1962			
	1963	1964	1965	TRIÊNIO
1. Ministério da Viação e Obras Públi				
cas.....	118,0	126,0	137,0	381,0
Ferrovias.....	36,0	40,0	44,0	120,0
Marinha Mercante.....	20,0	22,0	25,0	67,0
Portos.....	12,0	13,0	16,0	41,0
Rodovias.....	50,0	51,0	52,0	153,0
2. Ministério da Aeronáutica.....	9,4	11,6	12,3	33,3
3. Estados e Municípios (1).....	43,2	46,2	49,4	138,8
4. Particulares (2).....	95,3	105,0	110,2	310,5
TOTAL GERAL.....	265,9	288,8	308,9	863,6

(1) Gastos em sua maioria nos sistemas rodoviários estadual e municipal.

(2) Aquisição de veículos produtivos (excluídos automóveis de passageiros), aquisição de embarcações e aquisição de aeronaves comerciais.

f) *Modificações Institucionais*

i) *Revisão de Tarifas* — Ao lado da política ordenada de investimentos, impõe-se caminhar para uma política mais realística de tarifas objetivando reduzir e/ou eliminar os deficits, aliviar a carga resultante da transferência à coletividade da cobertura dos mesmos e assegurar um excedente mínimo que possibilitará a expansão e/ou melhoramentos dos serviços.

A revisão tarifária será paulatina e ter-se-á o cuidado, no que se refere ao transporte ferroviário, de não transferir a demanda de carga para o transporte rodoviário.

ii) *Ministério de Transportes* — Propõe-se a criação do Ministério de Transportes, que será responsável pela política de transportes em geral, excetuado o aéreo, que permanecerá no Ministério da Aeronáutica.

B) *Comunicações*

Os gastos do Governo nos serviços de correios e telégrafos têm sido relativamente reduzidos e, segundo os estudos do Núcleo de Planejamento do Ministério de Viação, no último setênio, eles foram, em média, de Cr\$ 500 milhões anuais. Comparativamente aos demais gastos do Ministério da Viação, em 1962, os do Departamento de Correios e Telégrafos representaram 0,6 por cento, ou, em termos absolutos, Cr\$ 720 milhões, no total de Cr\$ 128,1 bilhões.

Contando com uma maior parcela de receitas e com algumas modificações institucionais no setor de comunicações, objetivam-se os seguintes pontos principais:

I — assegurar as ligações tronco-telegráficas e de rádio do Rio de Janeiro e Brasília com as demais capitais e grandes cidades, bem como as ligações secundárias nos Estados;

II — reequipamento de máquinas e aparelhos tele-impressores nas grandes e principais centrais telegráficas;

III — reaparelhamento e modernização dos locais de trabalho e de utilização do público, nas centrais e agências principais;

IV — modernização e uniformização de frotas e viaturas para transportes, coleta e distribuição de correspondências;

V — instalação de máquinas separadoras de grande porte e máquinas outras de datar, carimbar, manipular, obliterar etc. a correspondência postal;

VI — programa de aquisição de carros-correio e de transporte de malas para as grandes linhas ferroviárias postais;

VII — instalação de centros de triagem, nas grandes cidades e entrepostos, nos entrocamentos das grandes linhas postais.

a) *Financiamento do Programa* — Para alcance destes objetivos, o Governo destinará, no triênio, em cruzeiros de 1962, Cr\$ 45 bilhões, distribuídos para 1963, 1964 e 1965 em parcelas de Cr\$ 10 bilhões, Cr\$ 15 bilhões e Cr\$ 20 bilhões, respectivamente. Proviriam estes recursos das dotações orçamentárias e do Fundo Nacional de Telecomunicações (Lei n.º 4.117, de 27/8/1962).

b) *Modificações Institucionais* — Prevê-se a criação do Ministério das Comunicações, que passará a ser o novo responsável por este sub-setor e, por outra parte, a formação de uma entidade autônoma sob a forma de empresa pública, que explorará, industrialmente, os serviços de telecomunicações, incorporando gradativamente os serviços a cargo do Departamento de Correios e Telégrafos.

4.3.2. — ENERGIA ELÉTRICA

A) *Considerações Gerais*

Para o triênio 1963/65, o ponto mais importante do programa de energia elétrica é a integração de sistemas e de linhas de transmissão, o que abre novas perspectivas ao planejamento regional, equivalendo passar-se de um período em que predominantemente se desenvolveram entidades de âmbito essencialmente estadual para uma etapa de aproveitamento mais freqüente de rios

limitrofes, para maiores volumes de intercâmbio energético e, em alguns casos, até mesmo esquemas de complementação térmica interessando a mais de um Estado.

Ao fim de 1962, os sistemas elétricos existentes ou em formação no país são os seguintes:

a) *Grandes Sistemas*

I — Sistema Nordeste — abrangendo, total ou parcialmente, os Estados do Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia.

II — Sistema Centro-Sul — Incluindo, da mesma forma, os Estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Guanabara, S. Paulo, Paraná e Goiás.

III — Sistema Sul — cobrindo a maior parte do Estado do R. G. do Sul.

b) *Sistemas Intermediários*

I — Sistema do *Rio das Contas* (Bahia)

II — Sistema *Escelsa* (Espírito Santo)

III — Sistema *Copel-Fôrça e Luz do Paraná* (Paraná)

IV — Sistema *Celesc-CSN* (Santa Catarina)

— Sistema *Candiota* (Rio Grande do Sul).

c) *Sistemas Isolados* — situados, principalmente, nos Estados do Amazonas, Pará, Maranhão, Piauí, Ceará, Bahia, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul, Mato Grosso e Territórios.

Os três grandes sistemas representam cêrca de 70% da potência instalada no país e, aproximadamente, 90% do consumo total de eletricidade, segundo os dados de 1961. Os dois primeiros são interestaduais, quase integralmente em 60 ciclos e o terceiro é de 50 ciclos e serve a um só Estado.

A tendência natural dos sistemas intermediários é sua integração nos grandes sistemas mais próximos, sendo provável, no próximo triênio ou logo a seguir, que o Sistema Nordeste absorva o do Rio das Contas, o Sistema Centro-Sul absorva os sistemas

ESCELSA, COPEL, CELESC-CSN e o Sistema Sul absorva o sistema *Candiota*. Prevê-se, por outro lado, o aparecimento de novos sistemas no Amapá, Pará, Piauí, Maranhão, Paraná, Mato Grosso, Goiás e Rio Grande do Sul.

Sistema Nordeste — Basicamente subordinado à Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF), deverá apresentar, no próximo triênio, substancial acréscimo em sua capacidade geradora. Suas linhas de 220 e 132 Kv atendem às principais capitais e cidades da Região, sendo a distribuição da responsabilidade de empresas e entidades locais, embora já desfrutem alguns consumidores industriais de fornecimento direto pela CHESF.

Sistema Centro-Sul — Abrangendo empresas federais, estaduais e particulares, encontra-se em franco estágio de integração e evoluirá, no triênio, para agregar os sistemas localizados em São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Guanabara, Paraná, Goiás, Espírito Santo e Santa Catarina. Está, do ponto de vista de mercado, tanto na etapa de expansão geográfica como de adensamento de serviços na área de influência atual, localizando-se as novas usinas geradoras, principalmente, no Rio Paraná, seus afluentes e formadores, de onde partirão as grandes linhas de interligação.

Sistema Sul — A frequência de 50 ciclos que mantém caracteriza-o como unidade separada. O programa de atendimento da demanda no Estado abrange todas as fases, tendo em vista substituir a autogeração industrial e integrar as áreas servidas por sistemas de pequenas usinas.

B) Programa de Expansão

No próximo triênio, dentro da orientação já definida, os programas a serem executados no setor de energia elétrica objetivarão:

a) expansão da capacidade das usinas geradoras, mediante a conclusão das obras já iniciadas e a construção ou instalação de novas unidades;

b) extensão das linhas de tensão igual ou superior a 66 KV com vistas, fundamentalmente, à integração dos sistemas. Com-

plementarmente, serão construídas as subestações elevadoras e abaixadoras necessárias.

A capacidade das usinas geradoras deverá ser expandida de cerca de 4,8 para cerca de 7,4 milhões de KW. As linhas de transmissão sofrerão os seguintes aumentos:

Tensão	Incremento Previsto em Km
Igual ou maior de 220 KV	3.490
161 — 132 KV	4.910
66 — 88 KV	6.860
Menos de 66 KV	9.860
Total:	25.120

C) Investimentos e Financiamento do Programa

Para alcançar os objetivos sumariados, estão previstos investimentos, no triênio, da ordem de Cr\$ 330 bilhões em moeda nacional e US\$ 180 milhões em moeda estrangeira, esperando obter-se, para esta parcela, financiamento a longo prazo de entidades internacionais de crédito. Os recursos em cruzeiros provirão, basicamente, do Fundo Federal de Eletrificação e de empréstimos do BNDE.

QUADRO XXXIX

DISTRIBUIÇÃO, POR SISTEMAS, DOS INVESTIMENTOS PREVISTOS EM ENERGIA ELÉTRICA 1963/1965 — (PREÇOS DE 1962)

SISTEMAS	1963	1964	1965	TRIÊNIO
Em Cr\$ bilhões				
Nordeste.....	12,4	15,3	12,3	40,0
Centro-Sul.....	81,4	83,6	81,6	250,6
Sul.....	8,3	8,3	8,3	24,9
Outros.....	5,5	5,6	6,3	17,4
TOTAL.....	111,6	112,8	108,5	332,9
Em US\$ milhões				
Nordeste.....	10,2	12,0	8,0	30,2
Centro-Sul.....	38,0	47,8	41,3	127,1
Sul.....	1,4	2,9	6,1	10,4
Outros.....	5,5	3,3	3,5	12,3
TOTAL.....	55,1	66,0	58,9	180,0

4.3.3. — ENERGIA NUCLEAR

A) *Diretrizes Básicas*

Na década de 80, o Brasil deverá recorrer a uma nova fonte de energia para manter o atual ritmo de desenvolvimento industrial, dado o esgotamento progressivo do potencial hidráulico economicamente explorável.

A análise dos programas nucleares dos países industrialmente mais desenvolvidos mostra que, a partir de 1975, as centrais nucleares deverão ultrapassar, em importância, outras fontes de energia, para o fornecimento da carga de base em grandes sistemas elétricos interligados.

Assim, a construção de grandes centrais termoeletricas convencionais, após 1975, representará a utilização de técnica em vias de obsolescência, gravada pelas crescentes dificuldades no suprimento em grande escala de combustíveis fósseis, face à demanda de derivados de petróleo para fins mais nobres e à insuficiência, em quantidade e qualidade, das reservas brasileiras de carvão.

Por outro lado, pelo menos 10 países do mundo terão desenvolvido plenamente a técnica de construção de centrais nucleares e poderão oferecê-las no mercado internacional em condições plenamente competitivas.

Na medida em que se considere industrialmente desenvolvido o país que possa atender às suas necessidades básicas mediante técnica e recursos próprios, o Brasil não vencerá, nem a longo prazo, o ciclo do subdesenvolvimento se, nessa época, por deficiência do programa governamental, de técnica e de aptidão industrial, permanecer dependente da importação de experiência, técnica, equipamentos e combustível nuclear, com a evasão de divisas estrangeiras daí decorrentes, para a produção de eletricidade de fonte nuclear.

O desenvolvimento de uma indústria nuclear integrada exige o estabelecimento e execução de um programa a longo prazo, mediante colaboração do Governo e da indústria privada.

Com o desenvolvimento da indústria de geração de eletricidade nuclear, e como corolário do mesmo, as técnicas de utilização de radioisótopos na medicina, na indústria e na agricultura conhecerão notável expansão nos próximos anos.

Com base nestas premissas, a Comissão Nacional de Energia Nuclear fixou como objetivo a longo prazo de suas atividades desenvolver uma indústria nuclear integrada, em cooperação com órgãos de pesquisas e a indústria privada, de forma a possibilitar ao país a utilização de energia nuclear para produção de eletricidade, em larga escala, mediante recursos próprios em técnica e combustível, a partir de 1975, bem como a difusão do uso de radioisótopos na indústria, na medicina e na agricultura e o estabelecimento de uma base científica e tecnológica adequada para a contínua expansão desta técnica.

B) Atividades no Triênio 1963/1965

A construção de centrais nucleares no Brasil obedecerá à política da independência do suprimento externo de combustível, da utilização de matérias primas nucleares existente no país e de máxima participação da indústria nacional.

Neste sentido, foi definido um programa baseado na construção de centrais a Urânio natural, com aproveitamento do Plutônio formado em uma segunda linha de reatores, funcionando no ciclo Plutônio-Tório e Urânio 233-Tório.

Este programa desenvolver-se-á em três etapas principais:

1ª) compra de uma central do tipo Urânio natural, Gás, Grafita, completa, mediante um contrato global, exigindo-se, porém, a máxima participação da indústria nacional no fornecimento dos componentes;

2ª) projeto e construção de centrais do mesmo tipo no país, importando-se, por contratos específicos, os equipamentos que não puderam ser produzidos localmente;

3ª) projeto e construção de centrais utilizando o Plutônio (e, posteriormente, o Urânio 233) como combustível e o Tório

como material fértil, segundo o mesmo processo utilizado na segunda etapa.

A primeira etapa deste programa será cumprida com a construção da Central Nuclear do Centro-Sul, de 300 MW, mediante concorrência internacional a ser efetuada em 1963, devendo esta central entrar em operação em fins de 1969.

Até 1970 deverá também ser construída uma central nuclear de potência média (60 MW) no Rio Grande do Sul. Duas outras centrais estão em estudos para instalação até 1975: uma no Nordeste (50 MW) e uma segunda central na região Centro-Sul (300 a 500 MW). O tipo destas centrais (e, portanto, seu enquadramento no esquema acima), bem como seu cronograma de construção ainda não está definido, pois estas decisões dependem de estudos em curso; considerando-se o trabalho que vem sendo realizado em colaboração com a Comissão Estadual de Energia Elétrica do Rio Grande do Sul, espera-se que uma decisão possa ser tomada, no que diz respeito à central do Rio Grande do Sul, nos próximos meses.

Para satisfazer às necessidades de substituição do combustível no reator do Centro-Sul e ao desenvolvimento do programa de reatores de Urânio natural até 1980, uma linha completa de fabricação de elementos combustíveis de Urânio metálico, com uma capacidade de 150 ton/ano, deverá estar pronta para operação em 1970, o que significa que até 1966 deverão estar terminados os estudos de beneficiamento, purificação e metalurgia do Urânio (em escala piloto) e deve estar assegurada, por um extenso programa de prospecção e pesquisa geológica, a produção contínua de quantidade equivalente de minerais de Urânio.

A linha industrial de beneficiamento da monazita, visando à produção de óxido de tório será mantida e integrada, tendo em vista o interesse da formação de estoques de tório, seja para utilização na terceira fase do programa de reatores, seja para eventual permuta no mercado internacional, por quantidade equivalente de Urânio. A produção e comercialização dos subprodutos da monazita será expandida (inclusive por linhas de separação de terras raras) a fim de reduzir ou mesmo anular o custo real de produção do tório.

Simultaneamente, serão desenvolvidos, em escala de laboratório ou semi-industrial (quando possível), estudos referentes à produção, em grau de pureza nuclear, de novos materiais, como os óxidos de tório e de urânio, as ligas de zircônio, a grafita artificial, a água pesada, o berílio e seu óxido. As propriedades microscópicas e macroscópicas destes materiais serão determinadas tendo em vista seu eventual emprêgo em reatores da terceira etapa (excetuada a grafita, necessária para os reatores da segunda etapa). Serão iniciados estudos referentes ao tratamento de elementos combustíveis usados e à separação do Plutônio.

Serão continuadas as experiências relativas à separação dos isótopos de urânio em ultracentrífugas.

Serão realizadas pesquisas tecnológicas básicas ligadas ao projeto e construção de reatores de urânio natural e grafita e de tório e água leve ou pesada.

Paralelamente, serão desenvolvidas pesquisas referentes à utilização de radioisótopos na Indústria, na medicina e na agricultura; a produção local de radioisótopos será incrementada (se necessário) de forma a atender à demanda do mercado interno.

A construção e instalação de novos conjuntos subcríticos ou críticos e de reatores de pesquisa deverá atender exclusivamente às reais necessidades de pesquisa científica, da produção de radioisótopos ou da pesquisa tecnológica ligada ao Programa Nacional de Energia Nuclear; a colaboração entre a CNEN e a Indústria será ampliada de forma a que todos os reatores porventura necessários sejam integralmente produzidos no país (exceto o combustível enriquecido, enquanto não se dispuser de Urânio 233).

Será dado todo o apôio à pesquisa científica, teórica ou experimental, que possa levar a uma melhor compreensão dos fenômenos básicos relativos à produção de energia nuclear.

Os programas de formação de técnicos e especialistas, em todos os graus, serão definidos tendo-se em vista as necessidades em pessoal para a realização do Programa acima definido.

As atividades de pesquisa relacionadas nos itens anteriores serão exercidas basicamente pelos Institutos subordinados à CNEN ou a ela associados em programas de pesquisa, evitando-se, na medida do possível, a duplicação dos programas.

O programa de atividades neste setor pode ser sintetizado nos itens seguintes:

a) Centrais Nucleares:

Central Nuclear do Centro-Sul
Central Nuclear do Rio Grande do Sul
Central Nuclear do Nordeste

b) Produção de Combustível Nuclear:

Engenharia Química
Metalurgia Nuclear

c) Prospecção, Lavra e Beneficiamento de Minérios Nucleares:

Prospecção, Pesquisa e Exploração
Industrialização da Monazita

d) Pesquisa Tecnológica e Científica:

Tecnologia de materiais para reatores
Tecnologia de reatores
Pesquisa científica
Serviços auxiliares ligados à pesquisa
Construções e instalações

e) Tecnologia de Radioisótopos:

Produção e distribuição de radioisótopos
Radioquímica
Aplicações Industriais dos radioisótopos
Aplicações dos radioisótopos na Medicina e Biologia
Aplicações dos radioisótopos na Agricultura

f) Formação e Aperfeiçoamento de Pessoal

C) *Financiamento*

Os recursos financeiros requeridos para execução do plano neste setor, deverão crescer progressivamente nos próximos anos. De início esses recursos destinar-se-ão quase exclusivamente a pré-investimentos, ou seja, pesquisas, formação de pessoal e projeto. Somente em etapa mais avançada é que terão lugar os investimentos propriamente ditos, os quais deverão apoiar-se em financiamentos externos, em grande parte. Os recursos previstos no orçamento de 1963 alcançam a 2,7 bilhões de cruzeiros, os quais são considerados insuficientes para cumprimento do Programa. Serão tomadas medidas para aumentar esses recursos para 3,5 bilhões, em 1963, a 4 bilhões em 1964 e 4,5 bilhões em 1965, totalizando Cr\$ 12 bilhões, aos preços de 1963.

4.3.4 — PETRÓLEO

A) *Objetivos*

Os problemas relativos ao suprimento adequado e à produção interna de petróleo ocupam, no plano de desenvolvimento nacional, lugar estratégico.

De fato, seria pouco provável a continuação do atual ritmo de crescimento da economia brasileira se não se lhe assegurasse, sem tropeços, as quantidades de petróleo e derivados exigidas para geração de energia, manutenção e ampliação da frota de transportes, da indústria petroquímica, etc.

Por outro lado — sabido que cerca de dois terços do petróleo bruto consumido no país ainda provém do exterior e considerando-se, também, a notória insuficiência de divisas com que se defronta a economia nacional — é absolutamente indispensável que se tomem as medidas necessárias a elevar rapidamente a participação da produção nacional na oferta total de petróleo bruto e derivados no país.

Essas razões conduzem a que se estabeleçam como objetivos primordiais da política governamental em relação ao petróleo e derivados, os seguintes:

a) garantia de suprimento regular, aos níveis compatíveis com o crescimento da economia no triênio 1963/65;

b) apoio e estímulo à Petrobrás para que — dinamizando a pesquisa básica, ampliando seus investimentos em produção, refinação e transporte — eleve a participação da produção nacional no atendimento da demanda interna, como meio de poupar divisas indispensáveis à expansão de outros setores da economia. Essa poupança deve ser tentada no campo específico da produção, transporte e refinação de petróleo como, igualmente mediante a utilização de parcelas crescentes de componentes nacionais, nos investimentos a cargo da Petrobrás.

B) *A demanda de derivados de petróleo*

No período 1957/61, o consumo de derivados de petróleo no país evoluiu como informam os dados abaixo:

<i>Anos</i>	<i>Milhões de barris/ano</i>
1957	66,3
1958	76,4
1959	79,8
1960	90,1
1961	94,2

As estimativas da Petrobrás são no sentido de que sem prejuízo do atendimento normal às atividades econômicas existentes e em expansão no país — êsse consumo evoluirá a uma taxa média anual de 7,3% ao ano, do que resultarão as seguintes cifras de demanda global no triênio considerado:

<i>Anos</i>	<i>Milhões de barris/ano</i>
1963	110,6
1964	118,7
1965	127,4

C) *A oferta de derivados*

Considera ainda a Petrobrás que, realizados os investimentos que programou para o triênio, a oferta global de derivados de petróleo alcançará, nos próximos três anos, a estrutura e distribuição indicadas no quadro a seguir:

QUADRO XL
OFERTA GLOBAL DE DERIVADOS DE PETRÓLEO

1963/1965

Milhões de barris/ano

DERIVADOS	1963			1964			1965		
	PRODUÇÃO NACIONAL	IMPOR- TAÇÕES	TOTAL	PRODUÇÃO NACIONAL	IMPOR- TAÇÕES	TOTAL	PRODUÇÃO NACIONAL	IMPOR- TAÇÕES	TOTAL
Gás liquefeito.....	4,7	1,9	6,6	7,3	0,1	7,4	8,3	—	8,3
Gasolina p/automóveis.....	32,1	1,6	33,7	35,3	0,2	35,5	38,0	—	38,0
Solventes.....	0,8	—	0,8	0,8	—	0,8	0,8	—	0,8
Querosene.....	4,8	0,3	5,1	5,0	0,3	5,3	5,4	—	5,4
Óleo Diesel (*).....	23,0	—	23,0	25,0	—	25,0	27,2	—	27,2
Óleos Lubrificantes.....	0,8	1,1	1,9	0,8	1,3	2,1	0,8	1,4	2,2
Óleo Combustível (*).....	35,7	—	35,7	38,5	—	38,5	41,4	—	41,4
Gasolina para aviões.....	—	2,7	2,7	—	2,7	2,7	—	2,7	2,7
Combustível para iatos.....	—	1,1	1,1	—	1,4	1,4	—	1,4	1,4
TOTAIS.....	101,9	8,7	110,6	112,7	6,0	118,7	121,9	5,5	127,4
PERCENTAGENS.....	92,1	7,9	100,0	95,0	5,0	100,0	95,7	4,3	100,0

(*) Em 1963 e 1964, a produção nacional será ligeiramente superior ao consumo interno.

Praticamente, como se verifica, o país ganhará autonomia, no próximo triênio, em relação ao suprimento de derivados de petróleo de vez que continuará importando reduzida quantidade de óleos lubrificantes e o combustível necessário à operação de sua frota aérea, por ser irrecomendável a produção interna desse combustível.

D) *Produção nacional de petróleo bruto*

A autonomia no setor de derivados não elimina, entretanto, as necessidades de importação de petróleo bruto, face à insuficiente produção nacional. Todo esforço deve ser feito com vistas a que essa produção venha a ser consideravelmente aumentada no triênio 1963/65.

Evidentemente na dependência de que se concretizem os investimentos programados, a Petrobrás estima que a produção interna de petróleo bruto deverá alcançar, nos próximos três anos, os seguintes níveis:

<i>Anos</i>	<i>Milhões de barris/ano</i>
1963	36,5
1964	39,4
1965	42,2

A produção prevista equivale a, aproximadamente, um terço das necessidades nacionais de petróleo bruto no triênio. Não se exclui a possibilidade de que esses dados venham a ser alterados para melhor, de acordo com os resultados dos programas de pesquisa e exploração em curso.

E) *Investimentos e fontes de financiamento*

Os programas de produção e refinação delineados dependem, como foi dito, de que se mantenha um ritmo tal de investimentos que permita à Petrobrás:

a) intensificar as atividades de exploração, que objetivam ampliar o volume das reservas de petróleo economicamente recuperáveis;

b) elevar o nível de aproveitamento das reservas em produção;

c) aumentar a capacidade e a rentabilidade no transporte e refino de petróleo, inclusive pelo alcance de maiores rendimentos industriais nas refinarias instaladas e pela instalação, ampliação e complementação de oleodutos, terminais e refinarias.

Os investimentos indispensáveis a que se alcancem, nos vários setores da produção petrolífera, os resultados esperados, são estimados, como segue, a preços de 1962:

QUADRO XLI
INVESTIMENTOS NO SETOR DE PETRÓLEO
Preços de 1962 (Cr\$ bilhões)

DISCRIMINAÇÃO	1963	1964	1965	TRIÊNIO
Exploração.....	17,0	18,4	20,4	55,8
Desenvolvimento da Produção.....	10,5	9,0	7,5	27,0
Refinação.....	12,7	12,7	11,2	36,6
Indústria Petroquímica.....	8,2	9,3	4,8	22,3
Terminais e Oleodutos.....	8,3	9,7	3,2	21,2
Aproveitamento do Xisto.....	0,9	1,4	—	2,3
Transporte Marítimo.....	9,4	14,4	14,4	38,2
Aperfeiçoamento de Pessoal e Pesquisas Tecnológicas.....	0,6	0,6	0,6	1,8
Obras Complementares e Equipamento Adicionais.....	10,0	7,5	7,5	25,0
TOTAL.....	77,6	83,0	69,6	230,2

Parte dos investimentos supra terá de ser coberta em moeda estrangeira, admitindo-se que sem prejuízo do esforço que realizará para elevar a parcela de componentes nacionais nesses investimentos, a Petrobrás necessitará dos seguintes recursos em moeda estrangeira:

QUADRO XLII
INVESTIMENTOS EM MOEDA ESTRANGEIRA NO SETOR PETRÓLEO

A N O S	% DO INVESTIMENTO TOTAL PROGRAMADO	EQUIVALENTE EM Cr\$ BILHÕES	EQUIVALENTE EM US\$ MILHÕES À TAXA DE Cr\$ 450/us\$
1963.....	40	31,0	69,0
1964.....	35	29,1	64,7
1965.....	30	20,9	46,4
TOTAL.....	35	81,0	180,1

Computados a preços de 1963, os investimentos totais programados e considerando-se, por outro lado, os recursos que a Petrobrás poderá destinar à cobertura dos mesmos, verificam-se os dados abaixo:

QUADRO XLIII

INVESTIMENTOS PROGRAMADOS E ESQUEMA DE FINANCIAMENTO

A N O S	Cr\$ BILHÕES					% DO DEFICIT s/ INVESTIMENTOS
	INVESTIMENTOS PROGRAMADOS APREÇOS DE 1963 (a)	RECURSOS MOBILIZÁVEIS PELA PETROBRÁS			"DEFICIT" (a — b)	
		Próprios (*)	Financia- mentos	TOTAL (b)		
1963.....	103,4	46,8	12,1	58,9	44,5	43,0
1964.....	110,6	26,4	10,0	36,4	74,2	67,1
1965.....	92,8	28,6	8,0	36,6	56,2	60,6
TOTAL.....	306,8	101,8	30,1	131,9	174,9	58,2

(*) Se mantidos os preços de derivados vigentes no final de 1962.

O «deficit» que o último quadro indica decorre, em primeiro lugar, do fato de que a Petrobrás necessita utilizar parte de suas receitas líquidas do triênio para reajustar seu capital circulante e manter, ao mesmo nível atual de segurança, suas reservas normais. Em segundo lugar, e com muito maior importância, decorre do fato de que os resultados operacionais foram estimados a partir dos preços de derivados vigentes no último trimestre de 1962, os quais já não correspondem à realidade.

O reajustamento desses preços, totalmente recomendável, deverá capacitar financeiramente a Empresa para a execução dos investimentos programados, que não podem ser retardados, sob pena de se criarem maiores problemas para a economia nacional.

4.3.5. — CARVÃO MINERAL

O maior aproveitamento do carvão nacional — obedecendo às diretrizes gerais estabelecidas nas leis n.º 1.886, de 11 de junho de 1953, e n.º 3.353, de 20 de dezembro de 1957 — depende de um conjunto de medidas interdependentes que vão desde as atividades de prospecção e mineração propriamente ditas, até os investimentos em transporte e produção de energia elétrica, a partir do carvão.

Pretende o Governo dar prosseguimento, inclusive revendo e dinamizando, à política que vem sendo seguida pela Comissão do Plano do Carvão Nacional, assegurando a esta, no próximo triênio, pelo menos os recursos mínimos previstos em sua legislação básica, a fim de que execute os programas de trabalho que se traçou ou os que vierem a ser traçados em função dos estudos que está realizando.

Os dispêndios em transporte e energia, relacionados com o Plano do Carvão Nacional estão incluídos nos capítulos próprios do presente Plano e aqueles que se destinam à cobertura financeira de pré-investimentos e investimentos em mineração são orçados, para o triênio 1963/1965, como segue:

<i>Anos</i>	<i>Cr\$ bilhões</i>
1963	1.5
1964	2.3
1965	2.6
<i>Triênio</i>	6.4

Sem prejuízo das disposições legais que orientam a matéria, a aplicação destes recursos será feita em função dos programas detalhados que a Comissão do Plano do Carvão elaborará.

4.4. — DESENVOLVIMENTO DAS ATIVIDADES AGRÍCOLAS E DE ABASTECIMENTO

4.4.1. — CONSIDERAÇÕES GERAIS

A) *A agricultura e o desenvolvimento nacional*

Os últimos quinze anos, no Brasil, caracterizaram-se por forte aceleração do processo de desenvolvimento econômico, como se expôs no Capítulo 1.0.

A participação relativa da Agricultura — setor de crescimento induzido — nesse processo e, conseqüentemente, na formação da Renda e do Produto Interno teria forçosamente que declinar, em termos nominais e reais, o que ocorreu. A preços correntes, a participação da Agricultura na Renda Total caiu de 27,7% no triênio 1947/49 para 27,2 % no período 1957/60, assim mesmo porque os preços agrícolas aumentaram mais intensamente que o nível geral de preços. A preços de 1949, aquela participação decaiu de 23,8% no primeiro triênio para 20,2% no último. Este fato é devido, sobretudo, ao elevado ritmo de industrialização, como informa o quadro seguinte:

QUADRO XLIV
TAXAS MÉDIAS ANUAIS DE CRESCIMENTO DA AGRICULTURA, DA
INDÚSTRIA E DO P.I.B.

PERÍODOS	PERCENTAGENS (%)					
	AGRICULTURA		INDÚSTRIA		PRODUTO INTERNO BRUTO	
	Total	Per Capita	Total	Per Capita	Tota	Per Capital
1947/1961	4,6	1,5	9,6	6,4	6,1	3,0
1947/1955	4,8	1,7	9,0	5,8	6,3	3,2
1955/1961	4,3	1,3	10,5	7,2	6,1	2,0
1947/1957	4,5	1,4	8,5	5,3	5,7	2,6
1957/1961	4,8	1,7	12,7	9,4	7,0	3,9

Mas o descompasso entre agricultura e indústria não deve ser interpretado como «crise» na Agricultura, pois é condição fundamental para o desenvolvimento da própria agricultura. De fato, sendo a demanda de produtos primários relativamente inelástica às flutuações da renda, é necessário que o ritmo de atividades do setor urbano, particularmente da Indústria — que constitui o centro dinâmico do processo de desenvolvimento — se eleve a taxas significativamente mais altas, para que a Agricultura logre nível satisfatório de expansão. Ademais, considerando-se a natural rigidez das atividades primárias para responder aos estímulos derivados do processo de industrialização, a taxa de incremento do produto agrícola tende a ser menor em relação à do setor urbano, ainda quando os impulsos oriundos deste último permitem aumento acentuado da oferta agrícola sem afetar prejudicialmente os preços relativos.

A ação conjugada dos fatores apontados — crescimento intenso da demanda de produtos primários, conseqüente à rápida industrialização, e a relativa rigidez do setor primário — resulta numa elevação dos preços dos produtos agrícolas mais forte que a dos preços industriais, fato que se constata no Brasil, durante o período 1947/1960, conforme quadro abaixo:

QUADRO XLV
EVOLUÇÃO DOS PREÇOS AGRÍCOLAS E INDUSTRIAIS.

ANOS	ÍNDICES DE PREÇOS IMPLÍCITOS (1949 = 100)			RELAÇÃO DE PREÇOS DE INTERCÂMBIO (%)	
	PRODUTO AGRÍCOLA		PRODUTO	A C	B C
	Total (A)	De Mercado Interno (B)	INDUSTRIAL (C)		
1947.....	82,3	85,4	92,6	88,9	92,2
1948.....	92,6	94,8	95,0	97,5	99,8
1949.....	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1950.....	119,5	100,5	115,3	103,6	87,2
1951.....	137,1	116,4	136,0	100,8	85,6
1952.....	150,5	143,2	139,2	103,1	102,9
1953.....	185,3	169,0	164,3	112,8	103,4
1954.....	222,6	203,0	204,2	109,0	90,3
1955.....	261,8	240,3	220,4	118,8	109,0
1956.....	310,9	304,3	256,0	121,4	118,8
1957.....	346,9	327,5	279,7	124,0	117,0
1958.....	379,6	368,4	312,3	121,5	117,9
1959.....	510,0	515,7	374,4	136,2	137,7
1960.....	686,3	683,0	462,6	148,4	147,6

A relação de preços de intercâmbio é crescentemente favorável à Agricultura, em seu conjunto, ao longo de todo o período. Considerando-se, porém, apenas aquela parcela do produto agrícola que se destina preferentemente ao mercado interno e cujas relações de troca com a Indústria têm maior significação para a análise da interdependência entre esses dois setores básicos, constata-se:

a) entre 1947 e 1954, quando a produção real da indústria aumentou de 8,8% ao ano, em média, e o «quantum» da produção agrícola de 4,9%, o confronto entre preços agrícolas e industriais não demonstra ter havido ganho líquido, pelo primeiro, nas suas transações com o setor urbano;

b) a partir de 1955, quando ganha maior impulso a industrialização, cuja média anual de crescimento alcança 10,4%, e se tornam maiores as necessidades de alimentos e matérias-primas do setor urbano, o confronto em questão revela nítida vantagem em favor da Agricultura. É que se verificou, paralelamente, redução na taxa de crescimento da produção primária destinada ao mercado interno, a qual baixou de 4,9% no período de 1947/54 para 4,3% no período 1955/1960.

Cabe indagar se o comportamento da relação de preços de intercâmbio representou ganho efetivo real para a Agricultura, em detrimento do setor urbano, com transferência de parte da renda deste para a juêlê Setor ou se o ganho é apenas aparente e decorre do maior incremento nos custos agrícolas.

A vantagem, para a Agricultura, indicada no confronto entre preços, poderia ter sido anulada pelos seguintes fatores:

a) elevação dos preços dos fatores de produção adquiridos ao setor urbano pela Agricultura (fertilizantes, inseticidas, maquinaria e acessório: combustíveis e lubrificantes, etc.) superior ao aumento médio dos preços dos produtos Agrícolas. Nesta hipótese, custos e preços agrícolas teriam crescido mais do que o resto da Economia, seja que a Agricultura retivesse os benefícios da relação de trocas favoráveis, pois os seus frutos seriam, em última análise, transferidos para a faixa do setor urbano especializada na fabricação e/ou comercialização daqueles fatores;

b) queda de eficiência do setor agrícola de tal modo que a melhoria da relação de trocas não fôsse suficiente para compensar aquele fenômeno, mantendo o nível da renda real agrícola.

Apesar das deficiências estatísticas, as informações disponíveis dão conta de que a Agricultura foi capaz de reter a parcela da renda gerada pelo setor urbano que lhe foi transferida através do mecanismo de preços.

Em primeiro lugar, os dados sobre o rendimento por área plantada das culturas mais importantes se, por um lado, não acusaram progressos substanciais, por outro não acusam quedas significativas, podendo-se admitir, conservadoramente, que se tenham mantido os rendimentos físicos agrícolas entre 1947 e 1951. Ressalte-se que a inadequação dos métodos de coleta, crítica e processamento das informações estatísticas pode até conduzir à subestimação dos resultados em que se baseia a afirmativa.

Em segundo lugar, dois fatos ressaltam do exame dos custos de produção da Agricultura, a saber:

a) a participação relativa de produtos industriais na produção agrícola aumentou consideravelmente nos últimos anos, como o demonstram os dados relativos ao consumo de fertilizantes e inseticidas, máquinas, etc., enquanto crescia a ritmo lento o emprego de mão-de-obra. Modificou-se, assim, a estrutura de custos agrícolas;

b) o suprimento, à Agricultura, de produtos químicos (fertilizantes e defensivos), de instrumentos para mecanização do trabalho agrícola, de peças e acessórios, de combustíveis e lubrificantes depende, total ou parcialmente, de importações.

Durante todo o período de vigência do sistema cambial instituído pela Instrução n.º 70, de 1953, até sua reforma pela Instrução n.º 204, de 1961, tôdas as importações de bens destinados à produção agrícola desfrutaram de tratamento cambial favorecido, ao qual se somava o favor fiscal representado pela isenção de impostos de importação. Aos fabricantes de fertilizantes e defen-

sivos do país concediam-se subsídios capazes de permitir-lhes concorrer no mercado interno aos preços dos fabricantes estrangeiros.

Os favores prevalecentes até a Instrução 204 asseguravam que os preços médios dos produtos em questão crescessem mais lentamente que os demais. Informações obtidas sobre o preço de fórmulas compostas de adubos químicos, para partidas de 10 toneladas, em comparação, com os preços agrícolas e industriais dão a medida dos subsídios governamentais à Agricultura:

QUADRO XLVI
EVOLUÇÃO DOS PREÇOS DE ADUBOS QUÍMICOS, DE PRODUTOS AGRÍCOLAS
E INDUSTRIAIS
(1950 = 100)

A N O S	PREÇO DE FÓRMULAS COMPOSTAS DE FERTILIZANTES (N—P—K)			DEFLATORES IMPLÍCITOS DO PRODUTO AGRÍCOLA		DEFLATOR IMPLÍCITO DO PRODUTO INDUSTRIAL
	3-12-6	4-8-8	5-10-8	Total	De Mercado Interno	
1950.....	100	100	100	100	100	100
1951.....	123	124	118	115	116	118
1952.....	143	141	135	126	143	121
1953.....	140	140	135	155	170	143
1954.....	176	176	167	186	203	177
1955.....	218	222	208	219	240	191
1956.....	258	262	241	260	304	222
1957.....	269	280	251	290	327	243
1958.....	297	304	290	318	368	271
1959.....	412	407	387	427	516	325
1960.....	427	416	395	576	683	402

Com a reforma do sistema cambial decorrente da Instrução 204, de 1961, desapareceu o subsídio à Agricultura através do chamado «câmbio de custo». Como era o instrumento principal de contenção dos preços dos bens de produção de procedência estrangeira, o seu desaparecimento alterou completamente o quadro anterior, como se vê a seguir:

QUADRO XLVII

EVOLUÇÃO DOS PREÇOS DE ADUBOS QUÍMICOS, DE PRODUTOS AGRÍCOLAS E INDUSTRIAIS

(1960=100)

ESPECIFICAÇÃO	JUNHO DE		
	1960	1961	1962
Adubos químicos compostos (NPK):			
3 — 12 — 6	100,0	207,8	304,4
5 — 10 — 5	100,0	209,4	308,1
5 — 10 — 8 (*)	100,0	220,6	332,9
Preços por atacado (**):			
Produtos industriais	100,0	144,4	196,4
Produtos agrícolas	100,0	130,8	220,0

(*) Fórmula alterada para 5-10-10 em 1962. (**) Dados da Revista "Conjuntura Econômica"

Como ainda é ponderável a contribuição de fontes externas para o suprimento de bens de produção à Agricultura, pode ser que uma relação de preços favorável, no seu intercâmbio com a Indústria, durante 1961 e 1962, não tenha representado, de fato, um benefício real, por força da elevação mais que proporcional dos custos de produção agrícola relativamente aos preços recebidos pelo produtor. Todavia, esse benefício real é flagrante, entre 1950 e 1960, tendo obrigado a Indústria a ceder parcelas crescentes de sua renda para a Agricultura, a fim de que esta lhe assegurasse as matérias-primas e alimentos indispensáveis ao processo de industrialização da economia nacional.

Esse fenômeno não é, entretanto, original. No sistema capitalista e enquanto a Agricultura não atingir alto nível tecnológico e estrutura fundiária flexível — que, por sua vez, depende fundamentalmente de base industrial bem desenvolvida, em que possa apoiar-se — a uma aceleração do processo de industrialização corresponderá sempre modificação na relação de trocas favorável à produção primária, já que esta não pode responder com rapidez a uma intensificação da demanda de seus produtos. A chamada «era de ouro» da agricultura norte-americana, em que os termos de intercâmbio funcionaram a seu favor, coincidiu exatamente com um período de rápido crescimento da produção in-

dustrial. Diminuindo o ritmo de expansão do setor secundário, e, em decorrência, da demanda de produtos agrícolas, a relação de preços de intercâmbio se deteriora e a agricultura perde substância. Os dados alinhados no quadro seguinte permitem observar estas mudanças de situação no curso da história da economia norte-americana:

QUADRO XLVIII
EXPANSÃO DA ECONOMIA AMERICANA EM ANOS ESCOLHIDOS

PERÍODOS	RÍTMOS DE EXPANSÃO		
	PRODUÇÃO DOS SETORES INDUSTRIAL E TERCIÁRIO	PRODUÇÃO AGRÍCOLA	TÊRMO DE INTERCÂMBIO DA AGRICULTURA
I — Durante a paz:			
1895-1915.....	7,80	2,50	0,75
1920-1939.....	2,37	0,79	-0,95
II — Durante a guerra:			
1915-1918.....	5,66	1,66	7,66
1940-1943.....	30,33	5,33	16,33

FONTE: Schultz, Theodore W., in "Agriculture in an Unstable Economy", Mc Graw Hill Book Company, Inc. (1945).

A importância extraordinária do ritmo de industrialização para o desenvolvimento da Agricultura não se limita à ampliação que provoca no mercado de produtos agropecuários, sendo mais decisivo o impulso que dá ao aperfeiçoamento e à criação de técnicas mais eficientes de produção agrícola, pois a expansão industrial multiplica as oportunidades de progresso tecnológico, em benefício de todos os setores de atividade econômica. Diversos indicadores da eficiência da Agricultura norte-americana, no último meio século, revelam ter ela aumentado de forma considerável no decênio final do período observado, coincidindo justamente com a fase de mais intenso progresso tecnológico da indústria desse país, e que teve início com o esforço de guerra por ela realizado. O quadro XLIX mostra os diferentes graus de eficiência alcançados pelo setor agrícola norte-americano entre 1910 e 1960:

QUADRO XLIX

GRAUS DE EFICIÊNCIA DA AGRICULTURA NORTE-AMERICANA (1910/1950)

ANOS E PERÍODOS	PRODUÇÃO AGRÍCOLA	PRODUTIVIDADE AGRÍCOLA	ÁREA CULTIVADA	PRODUÇÃO AGRÍCOLA POR ACRE	PRODUÇÃO POR HOMEM HORA OCUPADO	PESSOAL OCUPADO
NÚMEROS ÍNDICES (1910 = 100)						
1920.....	115	101	111	109	109	— 2
1930.....	118	100	116	95	118	— 8
1940.....	134	115	111	111	149	— 19
1950.....	165	135	115	123	249	— 27
1960.....	211	170	108	165	462	— 48
VARIÇÕES PERCENTUAIS NO PERÍODO (+ OU —)						
1910—1920..	15	— 1	11	— 9	9	— 2
1920—1930..	3	— 1	4	— 13	8	— 7
1930—1940..	14	11	— 4	17	26	— 12
1940—1950..	17	18	2	11	67	— 4
1950—1960..	28	26	— 6	33	86	— 29

FONTES: U.S. Department of Agriculture, "Changes in Farm Production and Efficiency — A summary Report" — (Statistical Bulletin n.º 233 — Revised July 1961). Índices originais com base no triênio 1947—1949.

B) *A estrutura do produto agrícola do Brasil*

O Laboratório de Estatística do Conselho Nacional de Estatística constrói diversos índices da evolução real de produção do setor primário da economia nacional, com base em 1955 e a partir de 1952, segundo os quais o «quantum» da produção primária teria evoluído como indica o quadro abaixo:

QUADRO L

EVOLUÇÃO DO "QUANTUM" DA AGRICULTURA

1952/1961

ANOS	ÍNDICE DE "QUANTUM" (Critério Laspeyres)			
	CULTURAS AGRÍCOLAS	PECUÁRIA	SILVICULTURA	PESCA
1952.....	100,0	100,0	100,0	100,0
1953.....	100,5	103,9	102,7	92,0
1954.....	105,2	109,9	102,0	98,5
1955.....	118,7	116,1	100,7	108,3
1956.....	107,9	122,2	114,5	122,2
1957.....	124,8	127,9	117,4	128,8
1958.....	129,7	131,1	116,0	126,7
1959.....	163,9	134,1	115,3	143,9
1960.....	174,9	135,5	128,3	155,4
1961.....	182,0	141,0	146,2	173,7

Na formação do produto primário as atividades de pesca e extrativa vegetal têm expressão modesta, não ultrapassando, em toda a série observada, a 1,2 por cento do valor global do setor. No ano-base (1955), no cálculo original, o coeficiente de ponderação dos dois ramos foi fixado em 0,7 para silvicultura e 0,4 para pesca. Na indústria extrativa vegetal destacam-se as borrachas e os produtos alimentares, principalmente a erva-mate. No conjunto predominam os artigos de exportação.

Os índices relativos à pecuária descrevem o crescimento dos rebanhos e de alguns produtos agropecuários. Como é natural, o componente mais importante deste ramo é representado pelo rebanho bovino. Um desdobramento do índice geral nos seus componentes principais figura na tabela seguinte:

QUADRO LI
EVOLUÇÃO DO "QUANTUM" DA PRODUÇÃO PECUÁRIA

ESPECIFICAÇÃO	ÍNDICES DE QUANTUM (1952 = 100)				
	1955	1957	1959	1960	1961
1. — Gado maior.....	112,7	123,2	29,0	30,8	134,6
Bovinos.....	113,9	124,5	30,4	32,5	136,4
2. — Gado menor.....	122,8	139,4	45,6	148,2	154,8
Suínos.....	124,8	142,9	51,4	155,0	161,9
3. — Aves.....	125,0	134,0	41,5	148,6	157,4
4. — Prod. agropecuários*	130,7	144,3	55,6	160,3	166,8
TOTAL.....	116,1	127,9	134,1	136,5	141,0

* — Não inclui produção de carnes.

O estoque de bovinos e de suínos, de maior interesse não só do ponto-de-vista de valor como também do da alimentação da população do país, cresceu às taxas médias anuais de 3,5 e 5,5 por cento; respectivamente, entre os anos extremos da série (1952-1961). Todavia, no último quinquênio (1957-1961) o crescimento dos rebanhos sofre substancial redução no seu ritmo, declinando as taxas de incremento para 2,3 por cento, no caso dos bovinos, e 3,2 por cento em relação aos suínos. Como os níveis

de desfrute dos rebanhos não apresentaram progresso capaz de compensar a ampliação dos estoques a ritmo mais lento, bastaria o aumento populacional à razão de 3 por cento ao ano, verificado entre os Censos de 1950 e 1960, para tornar precário o abastecimento de carne. A pressão sobre o mercado deste produto deve ter sido, no entanto, bem superior ao revelado pelo contraste entre as taxas de crescimento demográfico e dos rebanhos de bovinos e suínos. Alimentos dessa natureza, já de tipo superior, têm geralmente uma elasticidade-renda da demanda bastante elevada, aos níveis atuais de renda média «per capita» da população brasileira. Supondo-se igual à unidade, a demanda potencial de carnes de bovinos e suínos teria crescido à razão de 3,6 por cento, por habitante, ao ano, no quinquênio 1957-1961.

No tocante às lavouras, que representavam 37,6 % do produto primário, em 1955, os índices calculados pelo IBGE abrangem 46 produtos, equivalentes à quase totalidade das culturas investigadas pelo Serviço de Estatística da Produção, e classificados segundo a sua natureza. Mantendo essa classificação e redistribuindo os produtos de acordo com a sua destinação principal, obtêm-se os seguintes resultados:

QUADRO LII
EVOLUÇÃO DO "QUANTUM" DE PRODUÇÃO DA LAVOURA

ANOS	ÍNDICES DE QUANTUM (1952 = 100)						TOTAL GERAL
	MERCADO INTERNO			MERCADO EXTERNO			
	Alimentos	Matérias Primas	TOTAL	Café	Outros	TOTAL	
1953.....	105,3	78,8	100,6	98,7	116,4	100,2	100,5
1954.....	115,3	83,6	109,7	92,1	134,7	95,7	105,2
1955.....	122,4	90,6	116,9	121,6	134,2	122,7	118,7
1956.....	122,1	85,3	115,7	87,0	137,7	91,2	107,9
1957.....	132,4	84,1	123,9	125,2	143,7	126,7	124,7
1958.....×	128,2	82,4	120,2	150,6	141,4	149,9	129,7
1959.....	136,8	98,2	130,0	260,4	156,4	251,9	168,9
1960.....	151,6	112,5	144,7	247,0	153,7	239,3	174,9
1961.....	159,7	127,6	154,1	250,6	139,6	241,4	182,0

A poderosa influência do café na formação da renda das culturas agrícolas pode ser sentida no índice global ao longo de todo o período analisado. Nos três primeiros anos, as colheitas foram relativamente pequenas porque oriundas de plantações antigas, remanescentes da fase de crise da economia mundial do café. Entretanto, a partir de 1957 — em 1956 condições climáticas desfavoráveis provocaram grande quebra de safra — a quantidade de café colhido aumentou enormemente, com a progressiva entrada em produção dos cafêzais formados sob o forte estímulo dos altos preços internacionais do produto, no começo da década e da política governamental de defesa sistemática do nível interno da renda dos cafeicultores, que lhes assegurava, de um lado, preços compensadores e, de outro, a garantia de compra de toda a safra. Sob a ação de tão fortes incentivos, a imobilização de fatores na produção de café teria que aumentar consideravelmente. Entre 1952 e 1960 a área cultivada com café aumentou em 1.600 mil hectares (57%), enquanto a área cultivada total crescia de 38% e a plantada com culturas alimentares para o abastecimento aumentava de 43%. Como não houvesse possibilidade de colocar a totalidade da safra de café no mercado internacional, a produtividade social dos fatores de produção aplicados no setor cafeeiro foi muito baixa, obrigando o Governo Federal a acumular grandes estoques sem perspectivas de escoamento a curto prazo.

No grupo restante dos produtos de exportação, o mais importante é o cacau, cuja produção praticamente estagnou ao nível alcançado em 1954, mesmo assim à custa de expansão da área cultivada da ordem de 34% entre esse ano e o de 1961, o que evidencia queda dos seus rendimentos físicos por área plantada.

Com referência às matérias-primas produzidas basicamente para o mercado interno, o índice de volume físico respectivo reflete o comportamento da cultura algodoeira, que pouco progrediu durante quase todo o período. Concorreu para isso a situação do mercado internacional da fibra, caracterizado por um excesso de oferta.

A composição do «quantum» da produção de alimentos para o mercado interno pode ser apreciada no quadro seguinte:

QUADRO LIII
EVOLUÇÃO DO «QUANTUM» DA PRODUÇÃO DAS CULTURAS ALIMENTARES

ANOS	ÍNDICES DE «QUANTUM» (1952 = 100)						
	Cereais	Raízes e Tubérculos	Leguminosas	Legumes e Hortaliças	Frutas	Outros	TOTAL GERAL
1953.....	104,5	107,4	120,5	111,9	89,3	106,3	105,3
1954.....	116,5	112,7	134,6	122,6	96,2	112,2	115,3
1955.....	125,8	118,7	128,3	125,0	113,1	116,0	122,4
1956.....	119,6	125,0	120,7	146,8	123,3	124,4	122,1
1957.....	132,1	125,9	137,9	150,7	130,3	134,6	132,4
1958.....	121,8	125,8	127,4	166,4	131,4	147,6	128,2
1959.....	129,5	133,4	136,7	178,5	139,3	160,4	136,8
1960.....	147,8	143,1	154,1	184,9	146,8	172,1	151,5
1961.....	158,9	145,9	163,0	177,3	152,9	179,3	159,7

Os produtos classificados em cereais, raízes e tubérculos, e leguminosas — onde se encontram o arroz, milho, trigo, mandioca, batata inglesa e feijão — constituem, juntamente com a cana de açúcar, incluída em «Outros», os elementos básicos de origem vegetal da dieta alimentar da população brasileira e sua produção evoluiu, como se mostra na tabela seguinte.

CULTURAS	TAXAS ANUAIS DE CRESCIMENTO DA PRODUÇÃO (%)			
	TOTAL		PER CAPITA	
	1952/61	1957/61	1952/61	1957/61
Cereais.....	5,3	4,7	2,2	1,6
Raízes e tubérculos.....	4,3	3,8	1,3	0,8
Leguminosas.....	5,6	4,3	2,5	1,3
TOTAL.....	5,1	4,5	2,0	1,4

Embora discrepem de alguma forma de resultados procedentes de outras fontes, principalmente devido a diferenças na composição dos índices e na seleção do ano-base, os dados do IBGE confirmam a tendência decrescente da produção das culturas alimentares básicas no quinquênio 1957/1961 em comparação com a média do decênio. Coincide essa queda com a aceleração do

processo de industrialização da economia nacional, que faz expandir a demanda potencial de alimentos.

Não obstante as flutuações e mudanças de ritmo apontadas, o intenso crescimento da economia nacional pôde proporcionar à população, em rápida expansão, uma melhoria razoável nos seus padrões alimentares, pelo menos do ponto-de-vista quantitativo, conforme mostrado no Quadro abaixo, sendo quase certo, porém, que tais benefícios se concentraram na região Centro-Sul, onde se deu o grande surto de desenvolvimento econômico:

QUADRO LIV
EVOLUÇÃO REAL DO CONSUMO DE ALIMENTOS
1950/60

ANOS	ÍNDICE — 1950 = 100		TAXAS ANUAIS DE CRESCIMENTO (%)	
	TOTAL	POR HABITANTE	TOTAL	POR HABITANTE
1950.....	100,0	100,0	7,4	5,0
1951.....	103,3	100,3	3,3	0,3
1952.....	108,1	101,9	4,6	1,6
1953.....	117,6	107,6	8,8	5,6
1954.....	126,2	112,1	7,3	4,2
1955.....	127,3	109,7	0,9	— 2,1
1956.....	136,1	113,9	6,9	3,8
1957.....	140,3	113,9	3,1	0,0
1958.....	139,5	109,9	— 0,6	— 3,5
1959.....	145,9	115,7	4,6	1,6
1960.....	155,7	119,9	6,7	3,6

O balanço apresentado abrange a totalidade dos alimentos consumidos naqueles anos e registra um declínio na taxa de incremento do consumo nos últimos exercícios, em relação à média verificada para todo o período: 3,5% entre 1957 e 1960 e 4,5% de 1950 a 1960.

C) A Eficiência do Setor Agrícola

Conquanto não existam índices adequados para aferição das variações de eficiência na Agricultura brasileira, os poucos dados disponíveis possibilitam avaliação indireta e precária segundo a qual houve algum progresso nos últimos anos, ainda que modesto e desproporcional ao nível de desenvolvimento da economia como um todo.

No Quadro seguinte, compara-se a evolução do volume físico da produção de 46 culturas com a respectiva área plantada, incluindo-se, para tornar menos imperfeito o confronto, apenas as culturas alimentares de caráter temporário, isto é, renováveis a cada ano.

QUADRO LV

EVOLUÇÃO DO "QUANTUM", DA ÁREA CULTIVADA E DO RENDIMENTO MÉDIO DAS CULTURAS ALIMENTARES — 1953/1961

ESPECIFICAÇÃO	ÍNDICES (1952 = 100)								
	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961
QUANTUM PRODUZIDO									
Cereais.....	104,3	116,5	125,8	119,6	132,1	121,8	129,3	147,8	158,9
Raízes e Tubérculos.....	107,4	112,7	118,7	125,0	125,9	125,8	133,4	143,1	145,9
Leguminosas.....	120,5	134,6	128,3	120,7	137,9	127,4	136,7	154,1	163,0
TOTAL.....	107,2	118,3	124,8	120,8	131,7	123,4	131,8	147,8	157,0
ÁREA CULTIVADA									
Cereais.....	107,4	119,7	123,6	125,0	129,0	129,2	133,3	143,3	145,2
Raízes e Tubérculos.....	104,6	108,2	111,7	116,5	118,4	120,5	132,3	131,9	131,8
Leguminosas.....	108,4	119,3	121,0	122,6	126,9	117,1	130,9	128,2	145,1
TOTAL.....	107,3	118,3	121,7	123,6	127,4	126,0	131,5	139,2	143,6
RENDIMENTO MÉDIO									
Cereais.....	97,0	97,3	101,8	95,7	102,4	94,3	97,0	103,1	109,4
Raízes e Tubérculos.....	102,7	104,2	106,3	107,3	106,3	104,4	109,1	108,5	110,7
Leguminosas.....	111,1	112,8	106,0	98,4	108,7	108,8	104,4	120,2	112,3
TOTAL.....	99,9	100,0	102,5	97,7	103,4	97,9	100,2	106,2	109,3

Em termos de taxa média, cumulativa, de crescimento do «quantum» e da área cultivada, para as três categorias de lavouras, a melhoria na eficiência agrícola seria dada aproximadamente pela relação entre os coeficientes de expansão de 5,1 e 4,1 por cento ao ano, respectivamente, para «quantum» e área, entre 1952 e 1961.

Examinados os rendimentos por área plantada dos produtos principais, relativos a períodos quinquenais, só registram aumentos mais acentuados no setor de bens alimentares os casos de batata inglesa, cana de açúcar, amendoim, sendo modesto o incremento de arroz e milho. Entre as matérias-primas para o mercado interno

há progressos na cultura algodoeira. No setor de exportação, melhoram os rendimentos da mamona e do café, sendo que para este os resultados estão distorcidos fortemente pela mudança no critério de apuração estatística das safras introduzido no último quinquênio.

QUADRO LVI
EVOLUÇÃO DO RENDIMENTO MÉDIO POR UNIDADE DE ÁREA PLANTADA
1947/1951

DISCRIMINAÇÃO	RENDIMENTO MÉDIO (kg/ha)		ÍNDICE (1947-1951 = 100)
	1947/1961	1957/1961	
I — MERCADO INTERNO			
1. Alimentos			
Cana de açúcar.....	38.439	41.921	109
Milho.....	1.273	1.287	101
Arroz.....	1.582	1.598	101
Trigo.....	753	593	80
Mandioca.....	13.098	13.117	100
Feijão.....	686	681	99
Batata inglesa.....	4.790	5.432	115
Laranja (frutos/ha).....	15.246	15.309	100
Banana (cachos/ha).....	28.980	28.040	97
Amendoim.....	1.002	1.331	133
2. Matérias-Primas:			
Algodão.....	434	498	115
Fumo.....	786	779	100
II — MERCADO EXTERNO			
Cacau.....	464	374	81
Café.....	495	749	187
Mamona.....	810	852	105

Os resultados por produto parecem menos animadores do que os relativos a agregados, mas é de esperar que o grande aumento no consumo de fertilizantes e de produtos químicos de defesa das lavouras tenha produzido algum efeito sobre a produtividade das lavouras, talvez não revelado na sua plenitude por defeitos e falhas das estatísticas agrícolas.

No tocante à produtividade da mão-de-obra agrícola, os progressos parecem ter sido muito mais destacados.

De acordo com o Censo Agrícola de 1950, o pessoal ocupado, inclusive parceiros, nos estabelecimentos investigados, totalizava cerca de 11 milhões de indivíduos de ambos os sexos, correspondentes a 33,2% da população total localizada na zona rural do

País. Os resultados preliminares do Censo Demográfico de 1960 revelam ter a população rural aumentado de cerca de 33,2 milhões de pessoas para cerca de 39 milhões, entre os dois censos. Admitindo-se que a composição da população rural, por grupos etários, não se tenha modificado entre os mesmos, a proporção entre pessoal ocupado na agricultura e o total do quadro rural continuaria sendo, em 1960, praticamente a mesma observada em 1950.

Nesta hipótese, a força de trabalho na Agricultura seria composta por cerca de 13 milhões de indivíduos.

Uma medida do considerável aumento de eficiência da força de trabalho agrícola resultante, sobretudo, do grande impulso à mecanização no período intercensitário, pode ser inferida dos dados abaixo:

DISCRIMINAÇÃO	UNIDADE	1950	1960
1. Produto agrícola a preços de 1949....	Cr\$ bilhões	51,4	78,1
2. Pessoal ocupado na agricultura.....	milhões	11,0	13,0
3. Produto agrícola por pessoa ocupada..	Cr\$ mil	4,7	6,0
4. Produto por pessoa ocupada.....	%	100,0	127,7

D) *A Estrutura Agrária e o Desenvolvimento Econômico*

Todos os estudos e investigações sobre as causas do atraso relativo da agricultura brasileira, da sua baixa produtividade e da pobreza das populações rurais conduzem, unânime e inevitavelmente, à identificação das suas origens na deficiente estrutura agrária do País, a qual se constitui no mais sério obstáculo à exploração racional da terra, em bases capitalistas e de permanente aprimoramento tecnológico da atividade agrícola, que viriam a emprestar à produção a flexibilidade reclamada pelo processo de desenvolvimento da economia nacional e pelo rápido crescimento da população.

O traço marcante dessa estrutura agrária arcaica e obsoleta, que conflita perigosamente com as necessidades sociais e materiais

da população brasileira, está na absurda e antieconômica distribuição das terras já incorporadas ao mercado nacional, ainda que só de maneira formal, como se vê no Quadro abaixo:

QUADRO LVII

ESTRUTURA DA PROPRIEDADE RURAL NO BRASIL SEGUNDO O CENSO DE 1950

GRUPOS DE ÁREA	DADOS ABSOLUTOS		POSIÇÃO RELATIVA DOS GRUPOS DE ÁREA (%)	
	N.º DE ESTABELECIMENTOS	ÁREA TOTAL DOS ESTABELECIMENTOS (ha)	N.º DE ESTABELECIMENTOS	ÁREA TOTAL DOS ESTABELECIMENTOS
Menos de 10 ha.....	710.934	3.025.372	34,5	1,3
De 10 a menos de 20 ha	345.185	4.924.120	16,7	2,1
De 20 a menos de 50 ha	488.044	15.261.748	23,6	6,6
De 50 a menos de 100 ha.....	219.328	15.376.874	10,6	6,6
De 100 a menos de 500 ha.....	231.061	49.371.043	11,2	21,3
De 500 a menos de 1.000 ha.....	37.098	26.149.674	1,8	11,3
De 1.000 a menos de 10.000 ha.....	31.017	73.093.432	1,5	31,4
De 10.000 ha e mais	1.611	45.008.788	0,1	19,4
TOTAL GERAL	2.064.278	232.211.101	100,0	100,0

É difícil conceber, em quaisquer circunstâncias, uma agricultura razoavelmente eficiente ou a possibilidade de introdução de técnicas adequadas em propriedades com área inferior a 10 hectares. Incapazes de produzir com o mínimo aceitável de produtividade e a simultânea adoção de medidas de conservação do solo, a renda gerada por estas propriedades tem obrigatoriamente que ser reduzida. Nessa condição encontravam-se setecentos e onze mil propriedades ou 34,5 por cento dos estabelecimentos investigados pelo Censo de 1950.

Nas condições brasileiras, entretanto, cujos solos não são naturalmente férteis, a área disponível não limita severamente as possibilidades apenas das propriedades de menos de 10 hectares. Não parece provável que se consigam resultados medianamente satisfatórios, em termos de renda e de produtividade, em estabelecimentos com uma disponibilidade de terras inferior a 50 hectares. Compreendidos nessa categoria, em que o tamanho da propriedade constitui o condicionamento fundamental da produtividade agrícola, achavam-se, em 1950, praticamente 75 por cento dos estabeleci-

mentos rurais do País, aos quais, por sua vez, tocavam somente 10 por cento da área total do País.

No outro extremo, isto é, aquêlê grupo de propriedades cujas grandes dimensões já dificultam ou impedem, de fato, a sua administração e exploração em bases racionais, encontra-se número limitado de estabelecimentos agrícolas detendo a maior porção da área total. Assim é que as propriedades com 1.000 ou mais hectares, representando apenas 1,6 por cento dos estabelecimentos, possuíam mais de 118 milhões de hectares ou 51 por cento do total.

Os dados preliminares do Censo Agrícola de 1960, referentes a 9 Estados e Territórios Federais, não evidenciam qualquer tendência manifesta de correção espontânea das deficiências da estrutura agrária do País.

Uma distribuição de terra tão desigual como a revelada pelos Censos Agrícolas provoca profundas distorções no uso da terra e no emprego da força-de-trabalho rural.

As propriedades de pequeno tamanho são forçadas, pela sua condição, a se especializar na produção agrícola, destinando boa parte de suas terras a lavouras. De outra parte, os grandes estabelecimentos, sem meios para a exploração equilibrada, encontram na pecuária extensiva a única maneira de promover a sua ocupação econômica, que assume, assim, um caráter mais formal que efetivo.

QUADRO LVIII

UTILIZAÇÃO DA TERRA NAS PROPRIEDADES AGRÍCOLAS

GRUPOS DE ÁREAS	PERCENTAGENS (%)			
	LAVOURAS	PASTAGENS	MATAS	INCULTAS
Menos de 10 ha...	56,3	15,0	5,3	16,9
De 10 a menos de 20 ha	38,5	21,8	11,8	21,2
De 20 a menos de 50 ha	27,0	26,2	16,6	23,5
De 50 a menos de 100 ha...	17,3	34,6	17,8	23,3
De 100 a menos de 500 ha...	9,8	45,9	18,1	18,9
De 500 a menos de 1.000 ha...	5,8	52,1	19,5	15,3
De 1.000 a menos de 10.000 ha...	2,8	56,8	22,0	11,7
De mais de 10.000 ha..	0,7	42,2	44,1	8,1
TOTAL CERAL (*)	8,2	46,4	24,1	14,8

(*) — Exclusive terras improdutivas.

Em 1950, a área das propriedades recenseadas ocupadas com lavouras totalizava 19 milhões de hectares, dos quais exatamente 7,7 milhões de hectares (40,5%) correspondiam à área coberta com lavouras das propriedades de tamanho inferior a 50 hectares que, pelo seu tamanho, são justamente as que se defrontam com maiores dificuldades para capitalização e absorção de técnicas mais adequadas e eficientes de exploração agrícola, capazes de incrementar significativamente a sua produtividade e a renda da população delas dependente. Condicionadas pelo tamanho são também aquelas que se dedicam mais intensamente às culturas de subsistência.

Enquanto isto, no outro extremo, as propriedades de 1.000 hectares ou mais, dispoendo de uma área total superior a 118 milhões de hectares, destinavam, a lavouras, segundo o Censo de 1950, apenas 2,3 milhões de hectares (1,9 %). Em pastagens, utilizavam 60 milhões de hectares, especializando-se em pecuária cujas deficiências ressaltam das observações anteriormente feitas sobre a rigidez da oferta de carnes no País.

Os efeitos negativos de tão desigual distribuição de terras sobre o emprego de mão-de-obra rural assumem duas formas principais.

A primeira consiste na excessiva concentração da mão-de-obra nas pequenas propriedades, pois as grandes, mantendo praticamente ociosas suas terras ou ocupando-as quase que só nominalmente através da pecuária extensiva, não oferecem oportunidade de ocupação à população ativa dos campos.

O fenômeno pode ser visto, também, através da quantidade de terras utilizadas em lavouras e pastagens por indivíduo ocupado, exclusive parceiros, nos dois grupos extremos de propriedade. Enquanto no primeiro — estabelecimentos de menos de 50 hectares — cada indivíduo dispunha de 2,4 hectares para trabalhar; no segundo — estabelecimentos de 1.000 e mais hectares — a disponibilidade média era de 126 hectares, aproximadamente.

A segunda forma que assumem os efeitos negativos da distribuição de terras sobre a ocupação rural é a aguda estacionalidade

QUADRO LIX

DISTRIBUIÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO POR GRUPOS DE PROPRIEDADES AGRÍCOLAS SEGUNDO O CENSO DE 1950

GRUPOS DE PROPRIEDADES	PESSOAL OCUPADO (exclusive parceiros) — 1.000			DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL		
	TOTAL	EMPREGADOS		TOTAL	EMPREGADOS	
		Em Trabalhos Permanentes	Em Trabalhos Temporários		Em Trabalhos Permanentes	Em Trabalhos Temporários
Menos de 10 hectares.....	2.194	50	340	22,6	3,5	14,7
De 10 a menos de 20 ha.....	1.275	55	224	13,1	3,9	9,7
De 20 a menos de 50 ha.....	2.101	149	411	21,5	10,5	17,8
De 50 a menos de 100 ha....	1.185	146	314	12,2	10,3	13,6
De 100 a menos de 500 ha....	1.838	478	617	18,8	33,7	26,8
De 500 a menos de 1.000 ha	501	205	182	5,1	14,4	7,9
De 1.000 a menos de ha....	579	282	203	5,9	19,8	8,8
De 10.000 e mais ha.....	78	56	17	0,8	3,9	0,7
TOTAL GERAL.....	9.751	1.421	2.308	100,0	100,0	100,0

a que sujeita a mão-de-obra assalariada. Não dispondo de terras próprias e concentrando-se as oportunidades de emprego nas propriedades de menor tamanho — 60% do pessoal empregado, em 1950, o era em propriedades de menos de 50 hectares — as massas assalariadas são mantidas subutilizadas, pois só conseguem ocupação nas épocas de colheita. Considere-se, ademais, que a pecuária extensiva, típica da grande propriedade, não constitui fonte exoressiva de emprego.

QUADRO LX

RELAÇÃO ENTRE OS TIPOS DE OCUPAÇÃO E A ESTRUTURA DA PROPRIEDADE
SEGUNDO O CENSO DE 1950

GRUPOS DE PROPRIEDADE	PERCENTAGEM DO PESSOAL EMPREGADO SÔBRE O TOTAL DO PESSOAL OCUPADO		% DOS EMPREGADOS TEMPORÁRIOS SÔBRE O TOTAL DE EMPREGADOS
	Empregados em tra- balhos permanentes	Empregados em tra- balhos temporários	
Menos de 10 ha.....	2,3	15,5	87,1
De 10 a menos de 20 ha.....	4,3	17,5	80,3
De 20 a menos de 50 ha.....	7,1	19,6	73,3
De 50 a menos de 100 ha.....	12,3	26,5	68,3
De 100 a menos de 500 ha.....	26,1	33,6	56,3
De 500 a menos de 1.000 ha....	40,9	36,4	47,1
De 1.000 a menos de 10.000 ha..	48,6	35,0	41,8
De 10.000 e mais.....	71,2	21,6	25,2
TOTAL GERAL.....	14,6	23,7	61,9

A intensidade de capital investido nas propriedades também sofre as consequências da estrutura agrária defeituosa como se demonstra no Quadro LXI.

As distorções e deformações decorrentes da estrutura agrária atual que concentram excessivamente a propriedade, estimulam o absenteísmo e a procura e criação de formas de exploração da terra, injustificáveis do ponto-de-vista social e irreparavelmente danosas do ponto-de-vista econômico.

QUADRO LXI

DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS INVESTIMENTOS, SEGUNDO OS GRUPOS DE PROPRIEDADES, DE ACÓRDO COM O CENSO DE 1950

ESPECIFICAÇÃO	GRUPOS DE PROPRIEDADES SEGUNDO A ÁREA EM HA.					TOTAL GERAL
	De menos de 50	De 50 A menos de 100	De 100 A menos de 500	De 500 A menos de 1.000	De 1000 a mais	
Número de estabelecimentos	74,8	10,6	11,2	1,8	1,6	100,0
Investimentos:						
a) Construções.....	39,4	12,6	24,8	8,6	14,6	100,0
b) Veículos e animais de trabalho.....	38,9	13,5	25,7	8,3	13,6	100,0
c) Máquinas e instrumentos agrícolas....	30,1	10,4	25,0	11,5	23,0	100,0
d) Outras máquinas...	26,1	12,2	27,9	11,8	22,0	100,0

O aluguel de terras, dando origem à figura do arrendatário e do parceiro, descamba para formas socialmente iníquas de apropriação da renda gerada na Agricultura. Desfalcado de parcela substancial do seu excedente de produção, que o coloca em contato com a economia de mercado, monetária, o camponês sem terras não consegue elevar o seu padrão de vida e o seu horizonte cultural, não pode contribuir significativamente para a expansão do mercado de produtos industriais, nem tampouco melhorar a eficiência de seu trabalho, através de investimentos ou da adoção de técnicas mais elaboradas de exploração da terra. Esta condição dificulta, por outro lado, seu acesso às fontes de crédito oficial, às organizações de assistência técnica e a sua própria organização em cooperativas de produtores.

Pesquisas realizadas pela Divisão de Economia Rural da Secretaria de Agricultura do Estado de São Paulo, onde as imperfeições da estrutura agrária são menos acentuadas e onde a atividade agrícola alcança o maior nível de eficiência do País, mostram que o maior contingente de trabalhadores agrícolas se compunha de camponeses pagando aluguel pelas terras que cultivavam, sendo de presumir-se situação ainda mais grave nos Estados menos desenvolvidos que São Paulo.

A distribuição fortemente regressiva da renda agrícola, ensejada pelas formas de exploração da propriedade a que dá margem a estrutura agrária defeituosa, não permite que os ganhos de produtividade, bem como a transferência de renda do setor urbano para o setor agrícola, através do mecanismo de preços, atinja as massas rurais, pois que são absorvidas, na sua maior parte, pelo pagamento do aluguel de terras. Estes incrementos de renda, não se convertendo em fator de elevação dos padrões técnicos da Agricultura ou em instrumento de melhoria do bem-estar do trabalhador agrícola, tornam mais onerosa a industrialização.

QUADRO LXII

DISTRIBUIÇÃO DA FÔRÇA DE TRABALHO OCUPADA NA AGRICULTURA EM SÃO PAULO, SEGUNDO A CATEGORIA OCUPACIONAL

CATEGORIA	N.º TOTAL EM 1960 (em milhares)	PORCENTAGEM DO TOTAL
Proprietários.....	378	25,2
Arrendatários e Parceiros.....	518	34,5
Empreiteiros.....	106	7,2
Camaradas (diaristas).....	175	11,6
Colonos.....	239	16,2
Mensalistas.....	79	5,3
TOTAL.....	1.500	100,0

Poder-se-ia sintetizar as repercussões danosas da estrutura agrária sobre o desenvolvimento da economia nacional nos seguintes pontos:

a) cerca de 75% das propriedades agrícolas do país não dispõem de terras em escala compatível com os métodos e práticas eficazes de exploração e conservação do solo e bem assim com as exigências de capitalização necessárias a elevar a produtividade da mão-de-obra. Cria-se, assim, um círculo vicioso que só pode ser rompido através de modificação na estrutura agrária.

b) a população rural tende naturalmente a concentrar-se nessas propriedades de tamanho insuficiente, mantendo-se, conseqüentemente, em estado permanente de subemprego;

c) no outro extremo, o tamanho excessivo das propriedades deixa ociosa metade das terras formalmente incorporadas à economia de mercado. Subutilizadas e impedidas de ocupação mais efetiva, não possibilitam combinação dos fatores de produção rela-

tivamente abundantes (terra e mão-de-obra) a qual — mesmo a um nível inicial de técnica mais baixo ou igual ao prevalecente — contribuiria de forma importante para tornar mais flexível a oferta agrícola. Simultaneamente, essa combinação ensejaria elevar as oportunidades de emprego na economia e a produtividade média do trabalho, uma vez que a mão-de-obra atualmente subempregada na agricultura não pode ser absorvida a curto prazo pela industrialização, por mais alto que seja o ritmo desta. A êste respeito, tenha-se presente, também, que a criação de um emprego exige, no setor industrial, mais capital (fator relativamente escasso nas economias subdesenvolvidas) do que na Agricultura, mesmo quando esta apresenta grande densidade de capitalização:

d) a estrutura agrária, com os defeitos apontados, enseja e induz a criação de formas de exploração da propriedade agrícola que agravam a regressividade da distribuição da renda da agricultura e constituem poderoso obstáculo à introdução de técnicas no trabalho agrícola, comprometendo perigosamente o desenvolvimento a longo prazo da agricultura nacional;

e) o aluguel de terras, ensejando o aparecimento dos arrendatários e meeiros — forma dominante de ocupação da mão-de-obra agrícola — absorve a maior parte dos incrementos de renda da Agricultura, decorrentes de aumentos de produtividade ou de transferência de rendas do setor urbano, através do mecanismo de preços, impedindo que dêles se beneficiem as massas rurais, de um lado, e a propriedade agrícola, de outro. Desprovidos de poder aquisitivo e com situação jurídica irregular em relação à terra que trabalham, os parceiros e arrendatários não têm acesso aos fatores de produção que elevam a produtividade da agricultura nem condições ou incentivos para adoção de medidas de proteção e conservação das propriedades do solo. Na mesma situação se encontram aqueles que, juridicamente, pertencentes à categoria de proprietários, possuem, no entanto, propriedades que, pelo seu reduzido tamanho, conduzem a posição semelhante à dos arrendatários. A exploração de caráter predatório a que são levados os minifundiários e parceiros, destruindo a fertilidade dos solos e facilitando a sua erosão, corresponde a um pesado desinvestimento, cuja recuperação exigirá imobilizações maciças de capital.

f) a rigidez da oferta agrícola, que resulta, em boa medida, da deficiente estrutura agrária, faz com que os preços agrícolas aumentem mais rapidamente do que os preços dos produtos industriais, em taxas, como a atual, de aceleração do processo de industrialização. A relação de preços de intercâmbio, nessas condições, obriga o setor industrial a ceder parte de sua renda ao setor agrícola, a fim de que este lhe assegure o abastecimento de matérias-primas e de alimentos para a mão-de-obra ocupada no setor urbano. Como já se assinalou, esta transferência de renda não constitui estímulo ou base para a elevação da produtividade do setor agrícola uma vez que não atinge, em sua maior parte, àqueles que trabalham na terra. Perdendo substância, o setor industrial vê diminuída sua capacidade de investimento, enquanto a concentração da renda obtida pelo setor agrícola, mantendo baixo o poder aquisitivo das massas rurais, impede que estas contribuam para o alargamento do mercado nacional, decisivo para a continuação do processo de desenvolvimento nacional.

A atual estrutura agrária do País erige-se, assim, em grave empecilho à aceleração do desenvolvimento da economia nacional, impondo-se o seu ajustamento às exigências e necessidades de progresso da sociedade brasileira.

4.4.2. — PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO

A) *Produção*

O objetivo fundamental do programa de desenvolvimento da economia nacional para o triênio 1963-1965, é o de manter, nesse período, a taxa de crescimento do Produto Real ao nível de 7 por cento ao ano, alcançada nos últimos anos, concomitantemente com uma redução das pressões inflacionárias.

A fim de contribuir para esse resultado, a agricultura brasileira deverá realizar esforços no sentido de:

a) expandir a produção de alimentos em escala compatível com o crescimento e estrutura potencial da demanda;

b) corrigir as distorções e deficiências observadas no setor especializado em produtos de exportação;

c) aumentar a produção e melhorar a qualidade das matérias-primas para o mercado interno.

É evidente que essas metas deverão, tanto quanto possível, ser cumpridas com uma simultânea melhoria da produtividade agrícola.

B) *Produtos Alimentares*

Com referência a este setor, o Governo Federal concentrará a sua atenção naqueles produtos que constituem a base da alimentação da população brasileira, procurando, deste modo, inverter a tendência à diminuição do ritmo de expansão da produção, observada no quinquênio passado.

No intuito de provocar reações mais rápidas da oferta, deverão as agências governamentais responsáveis pelo fomento agropecuário e pelo abastecimento identificar e selecionar as zonas ecológica e economicamente mais favoráveis à produção dos alimentos essenciais, para sobre elas agir com mais vigor, de modo a obter, em curto prazo, impactos expressivos sobre o suprimento de bens alimentares.

Esclareça-se, porém, que os objetivos do programa agrícola não estarão, por certo, limitados ao de abastecimento satisfatório do mercado interno. Sempre que viável a exportação de excedentes, será estimulada e tentada uma expansão adicional da oferta. Todavia, apesar do interesse que as possibilidades de ampliação do volume do comércio exterior despertam em uma economia com capacidade para importar muito reduzida, a meta principal no setor em foco será o adequado suprimento do mercado interno. O aumento e composição da demanda potencial de alimentos básicos é que irá determiná-la, por conseguinte.

O Centro de Estudos Agrícolas, do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas, em colaboração com a Comissão Nacional do Planejamento (COPLAN), estimou, numa

primeira aproximação, a demanda potencial dos referidos alimentos, em 1965 e 1970.

O ponto de partida foi o Balanço Alimentar do Brasil, preparado pelo extinto Conselho Coordenador do Abastecimento, atualizando-se, de 1957 em diante, os dados sobre a disponibilidade de produtos agrícolas para o consumo humano e conservando-se constantes os coeficientes representativos da alimentação animal, semeadura, desperdício e perdas decorrentes do processamento industrial. A nova série de disponibilidade para consumo humano depois de regularizada, a fim de eliminar possíveis efeitos das variações de estoque e de posta em termos de consumo «per capita» foi correlacionada, para o período de observação considerado, com a série de renda real disponível por habitante. Estabeleceram-se as equações que definem os coeficientes de elasticidade-renda da demanda para quinze produtos essenciais. Conjugando aqueles coeficientes com a projeção da renda real disponível, por habitante, estimaram-se, posteriormente, os níveis prováveis de consumo dos produtos selecionados, em 1965 e 1970.

Obtidas as projeções de demanda potencial, procedeu-se à determinação do nível de produção capaz de atender ao consumo humano estimado, tendo-se em conta as fugas em termos de semeadura, perdas, etc. Mantidos constantes os coeficientes representativos dessas fugas, recompõe-se o nível de produção teoricamente requerido.

O confronto estabelecido no Quadro seguinte demonstra a impraticabilidade, a médio prazo, de um programa de substituição integral das importações de trigo, embora se deva estimular tanto quanto possível a sua produção interna. Os dados referentes à produção requerida em 1965 e 1970, de produtos de qualidade superior e sabidamente com alta elasticidade-renda, como as carnes bovinas e suína, e laranja, devem ser vistos com natural reserva. De acordo com o estudo procedido, teriam coeficientes de elasticidade-renda iguais a zero, variando a sua demanda exclusivamente em função do crescimento populacional. Na verdade, tais resultados demonstram apenas a excessiva rigidez que caracteriza a oferta desses produtos. Com a banha ocorre, em parte, fenômeno idêntico. Todavia, o seu consumo futuro deverá declinar

progressivamente, pelo menos em termos relativos, em virtude da sua crescente substituição por óleos e gorduras vegetais, o que proporcionaria o incremento da exploração de suínos para a produção de carne.

QUADRO LXIII

PRODUÇÃO EFETIVA DE ALIMENTOS EM 1960 E PROJEÇÃO PARA 1965 E 1970,
DE ACORDO COM AS NECESSIDADES DE CONSUMO DO PAÍS

PRODUTOS	PRODUÇÃO EM 1960 (1.0000 t)	PRODUÇÃO EQUIVA- LENTE AO CONSUMO INTERNO (1.000 t)		VARIÇÃO EM RELAÇÃO A 1960 (%)	
		1965	1970	1965	1970
Açúcar (cana).....	52.927	62.960	96.077	19,0	81,5
Arroz.....	4.795	6.428	9.132	34,0	90,4
Batata.....	1.113	1.597	2.342	43,5	110,4
Feijão.....	1.731	1.909	2.212	10,3	27,8
Mandioca.....	17.613	26.210	30.364	48,8	72,4
Milho.....	8.672	10.867	14.157	25,3	63,2
Trigo.....	713	4.033	6.031	465,6	745,9
Banha.....	115	156	181	35,6	57,4
Carne bovina.....	1.297	1.570	1.820	21,0	40,3
Carne suína.....	252	312	362	23,8	43,6
Leite.....	5.047	9.661	15.464	91,4	206,4
Ovos.....	260	490	771	88,5	196,5
Pescado.....	239	329	429	37,7	79,5
Banana.....	5.127	7.757	11.283	51,3	120,0
Laranja.....	1.672	1.772	2.053	6,0	22,8

A maior ou menor intensidade do esforço que o aumento provável do consumo dos principais alimentos — decorrente do crescimento da população e do seu progressivo enriquecimento — irá impor aos vários setores produtores de alimentos pode ser apreciada comparando-se os volumes de produção correspondentes à demanda previsível com os relativos à produção esperada, caso prevalecessem, nos anos vindouros, as mesmas tendências de expansão da produção e do rendimento médio, este medido por hectare em relação às culturas e por cabeça em relação à exploração animal nos anos de 1946 a 1960. Os «superavits» ou «deficits» são indicativos do esforço requerido.

Confirmando-se as previsões constantes do Quadro LXIV, praticamente desapareceriam os excedentes exportáveis de açúcar e banana, que figuram tradicionalmente na pauta brasileira de comércio exterior. No caso da cana-de-açúcar, entretanto, a restauração do excedente não constituiria problema especial, já que a sua produção é hoje contingenciada. Quanto à banana, o pri-

QUADRO LXIV
PRODUÇÃO DE ALIMENTOS

PRODUTOS	PRODUÇÃO PREVISTA (1.000 t)		PRODUÇÃO PARA ATENDER A DEMANDA (1.000 t)		SUPERÁVITS (+) OU DEFICITS (-)	
	1965	1970	1965	1970	1965	1970
Açúcar (cana.....)	76.236	100.797	62.960	96.077	+	4.720
Arroz.....	5.956	7.771	6.428	9.132	—	1.361
Batata.....	1.299	1.499	1.597	2.342	—	843
Feijão.....	1.856	2.066	1.909	2.212	—	146
Mandioca.....	21.690	27.183	26.210	30.364	—	3.181
Milho.....	10.914	14.119	10.867	14.157	+	38
Trigo.....	1.130	1.329	4.033	6.031	—	4.702
Banha.....	119	123	156	181	—	53
Carne bovina.....	1.986	3.214	1.570	1.820	+	1.394
Carne suína.....	348	437	312	362	+	75
Leite.....	6.304	7.541	9.661	15.464	—	7.917
Ovos.....	349	421	490	771	—	350
Pescado.....	313	421	329	429	—	8
Banana.....	6.029	7.102	7.757	11.283	—	4.181
Laranja.....	2.053	2.581	1.772	2.053	+	528

meio cuidado será a erradicação do «mal de Sigatoka», que hoje infesta particularmente as plantações do litoral sulino.

Os grandes «deficits» de produção de arroz, batata, ovos e leite, sugerem providências especiais de apoio a esses setores. No tocante ao trigo, a sua importação continuará onerando pesadamente o balanço de pagamentos do País, a menos que se consiga reduzir o ritmo de crescimento do consumo, favorecendo a sua substituição por outros cereais de mais fácil produção interna.

Os dados do balanço relativos aos produtos cárneos, bem como o pescado, dada a rigidez tradicional da sua produção, não devem ser interpretados como representativos de uma posição de equilíbrio, pois os dados de consumo contêm, certamente, forte subestimação. É evidente, também, que um programa de intenso fomento da produção animal demandará um aumento considerável da produção de milho, cujo «superavit» em 1965 já será desprezível.

Cabe, agora, verificar qual a quantidade de terras necessária à produção previsível para 1965 e 1970, em relação a 1960, nas hipóteses de manutenção do rendimento médio constatado entre 1946 e 1960 e de melhoria no rendimento no período projetado, igual ao mais alto apurado no passado.

QUADRO LXV

EXIGÊNCIAS DE TERRA PARA A PRODUÇÃO AGRÍCOLA PROGRAMADA

PRODUTOS	ÁREA CULTIVADA (1.000 Ha)				
	EM 1960	EM 1965		EM 1970	
		Relativo ao Rendi- mento Médio	Relativo ao Rendi- mento mais Elevado	Relativo ao Rendi- mento Mé- dio-	Relativo ao Rendi- mento mais Elevado
Açúcar.....	1.340	1.945	1.815	2.571	2.400
Arroz.....	2.966	3.853	3.554	5.027	4.637
Batata.....	199	257	232	297	268
Feijão.....	2.560	2.750	2.644	3.061	2.943
Mandioca.....	1.342	1.666	1.590	2.088	1.993
Milho.....	6.681	8.724	8.256	11.286	10.680
Trigo.....	1.141	1.529	1.169	1.798	1.374
Banana.....	185	215	204	253	240
Laranja.....	112	132	122	166	154

Recorrendo-se a processo semelhante, pôde-se estimar o efetivo dos rebanhos correspondentes à produção de carnes e ovos em 1965 e 1970:

ESPECIFICAÇÃO	EFETIVO DO REBANHO (1.000 cabeças)		
	1960	1965	1970
Bovino.....	73.962	100.113	158.091
Suíno.....	47.944	74.800	103.875
Aves.....	106.297	145.417	175.417

c) *Produtos de Exportação*

Do ponto-de-vista agrícola, o problema mais sério com que se defronta o Governo neste Setor é o da superprodução de café e conseqüente acumulação de estoques de escoamento imprevisível, a pressionar negativamente os preços internacionais do produto.

De conformidade com as previsões do I.B.C., a safra 1962/1963 deverá totalizar 27 milhões de sacas, enquanto que nos três anos agrícolas (julho-junho) seguintes evoluiria na forma registrada abaixo:

ESTADOS	SAFRAS (1.000 sacas)		
	1963/64	1964/65	1965/66)
Paraná.....	12.000	16.000	18.000
São Paulo.....	6.000	7.000	8.500
Minas Gerais.....	1.000	3.500	3.000
Espírito Santo.....	2.500	2.500	2.000
Outros.....	1.500	2.000	1.500
BRASIL.....	23.000	31.000	33.000

Levaram-se em conta, para as estimativas, os prejuízos ocasionados pela geada ocorrida em agosto deste ano no Paraná, seus efeitos nas próximas safras, os ventos frios em Minas Gerais e a ação do GERCA em São Paulo.

Os volumes de exportação, para os anos-convênio de 1962 a 1965, totalizam aproximadamente 56 milhões de sacas. Comparando-se as previsões de exportação e produção para o triênio 1963-1965, verifica-se que o Governo Federal terá, ao final do período, adquirido cerca de 40 milhões de sacas, uma vez que o café para o consumo interno é retirado dos estoques do I.B.C., a preços subsidiados. Se se deduzirem os montantes consumidos internamente, ter-se-á um acréscimo físico líquido nos estoques governamentais em torno de 20 milhões de sacas. Os estoques atuais são da ordem de 51 milhões de sacas.

A solução em curso é a de promover o restabelecimento do equilíbrio estatístico do setor café, através de um programa compreendendo:

a) erradicação até 1963, de cerca de 2 bilhões de pés, velhos e de baixa produtividade, e a sua substituição por 500 milhões de pés, em lavouras racionalmente formadas. Nesse ano, como decorrência do programa, deixariam de ser produzidas 6 milhões de sacas e, a partir, de então, a redução da produção se situaria em 12 milhões de sacas, por safra;

b) estabelecimento do regime de quotas individuais de produção e renovação dos cafêzais remanescentes;

c) diversificação de cultura nas áreas liberadas pelo programa de erradicação, estimadas em 2 milhões de hectares.

O Grupo Executivo de Racionalização da Cafeicultura (GERCA) orçou o programa em Cr\$ 62 bilhões, que seriam cobertos pelos saldos de financiamento da safra 1961/1962, estimados em Cr\$ 34,8 bilhões e créditos pleiteados no exterior, no montante de 88 milhões de dólares.

O outro componente importante da pauta de exportações cuja situação merece cuidados especiais é o cacau.

A primeira providência será a intensificação, nos próximos anos, do combate à podridão parda, que causa graves prejuízos às plantações de cacau, afetando seriamente a sua produtividade.

Os trabalhos de combate a essa doença estão a cargo de comissão especial, integrada por representantes de órgãos federais, estaduais e de classes e são planejados em moldes extensionistas. Entre os anos de 1955 e 1961 foram assistidas 12.702 fazendas, com a pulverização de 16 milhões de cacaueiros e destruídas 3,6 milhões de colônias de «formigas de enxêto». A necessidade de intensificação do programa emerge da comparação entre o número de árvores tratadas com o número total, provável, existente, estimado em 250 milhões de pés.

Nas áreas beneficiadas pelas atividades da comissão, ocorre sensível elevação da produtividade dos cacaueiros, representada por acréscimos avaliados em cerca de 30 por cento.

A outra providência que se impõe é a introdução de métodos mais eficientes de tratamento das plantações, especialmente aqueles relacionados com a sua adubação e que tenham impactos importantes sobre o rendimento dos cacaueiros, o qual vem decaindo fortemente.

Os estudos realizados pelo Instituto Brasileiro de Economia da F.G.V., já mencionados, demonstram que a produção poderá ser aumentada com redução da área plantada, mediante a simples recuperação, nos anos vindouros, do rendimento médio obtido no período 1946/60.

ESPECIFICAÇÃO	A N O S		
	1960	1965	1970
Produção (1.000 t).....	163	181	188
Área cultivada (1.000 ha).			
Rendimento médio em 1960.....	471	523	543
Rendimento médio do período 1946/60..	—	422	438
Rendimento mais alto do período 1946/60	—	327	339

Com relação aos demais produtos agrícolas de exportação, a preocupação dominante será, evidentemente, a de reforçar a sua capacidade de concorrência no mercado internacional, altamente competitivo. Tal resultado só poderá ser conseguido através de aumentos de produtividade e de melhoria dos padrões qualitativos, com uma classificação mais rigorosa dos produtos.

d) *Matérias-Primas*

Algodão — Dentre as matérias-primas vegetais requeridas pela indústria nacional, sobressaem as fibras vegetais, particularmente o algodão, também importante como fonte de óleos comestíveis.

A cultura algodoeira, deprimida durante largo período, acusa sinais evidentes de recuperação, a partir de 1959, embora mesmo nesse ano a produção tenha sido inferior à obtida em 1952 que até agora somente foi suplantada em 1960. O rendimento físico, também progride firmemente desde 1959, bastando verificar-se que enquanto se apresentava da ordem de 434 quilos de algodão em caroço por hectare, no período 1947/1951, aumentou para 510, 549 e 581, em 1959, 1960 e 1961, respectivamente. A consolidação e fortalecimento dessa tendência constituirá a tônica da ação governamental com respeito ao algodão.

Juta — A juta — fibra têxtil de considerável valor — apresenta franca expansão em sua produção, que cresceu de 60% entre 1955 e 1960, podendo aumentar ainda mais se, paralelamente à expansão da área plantada, forem executados programas bem orientados de pesquisa e fomento visando à elevação da produtividade.

Borracha Natural — O problema mais grave, no setor de matérias-primas, é o relativo à borracha natural, que requer solução demasiadamente complexa. A situação atual e previsível do mercado brasileiro de borracha pode ser assim sumariada:

I — a produção interna de borracha natural provém, quase totalmente, da exploração de seringais silvestres da Amazônia,

estimando-se o volume atual obtido em 20.000 toneladas/ano, sendo remotas as possibilidades de aumento da produção à base daqueles seringais e podendo-se até pensar em termos de declínio da atividade extrativa à medida que surjam novas oportunidades de emprego para a mão-de-obra das áreas produtoras;

II — as tentativas governamentais e privadas, de formação de seringais não surtiram os resultados esperados, até agora, sendo imperioso investigar as razões de tais insucessos para servirem de base a um programa de plantio racional, de resultados, necessariamente, demorados;

III — os elastômeros sintéticos não substituem integralmente o produto natural e, ainda assim, pelo menos a produção que decorrerá da Companhia Pernambucana de Borracha Sintética somente é esperada, em condições normais, para 1966, sendo possível que nos próximos dois anos a fábrica de borracha sintética da Petrobrás não alcance toda sua produção;

IV — projeções da demanda de borracha de todos os tipos indicam que a mesma totalizará 232.000 toneladas no triênio 1963/1965 e 580.000 toneladas no quinquênio 1966/1970. Supondo-se, com otimismo, incremento anual de 1.000 toneladas na produção de borracha natural, esta alcançaria, naqueles períodos, 63 e 125 mil toneladas, respectivamente. A contribuição da indústria, através das fábricas mencionadas, alcançaria 100 e 333 mil toneladas, nos mesmos períodos. Os deficits potenciais alcançariam, assim, 69 e 120 mil toneladas e se cobertos por importações exigiriam US\$ 35 milhões no primeiro caso e US\$ 54 milhões no segundo.

Embora não se possa contar com alívio cambial expressivo, a curto prazo, pelos motivos expostos, importa assinalar que as condições naturais do país não justificam insucessos prolongados neste campo, cabendo aos Governos Federal e Estaduais implementarem programas de formação e ampliação de seringais, principalmente em regiões economicamente atrasadas e de boas condições ecológicas.

e) Pesca

Os estudos do Instituto Brasileiro de Economia da F.G.V., antes referidos, indicam que a produção nacional de pescados deveria aumentar de cerca de 40% em 1965, a partir do volume efetivamente produzido em 1960, para ocorrer à demanda potencial desses alimentos na hipótese de crescimento da renda adotada.

Coincide essa necessidade com a intenção do Governo Federal de ampliar a produção de pescados, de que é prova a criação da Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE), através da Lei delegada n.º 10, que unifica, reorganiza e provê de recursos os órgãos vinculados à pesca.

A prazo curto, não se pode esperar modernização nas condições primitivas da pesca nacional, inclusive pelo alto vulto dos investimentos requeridos, estimando-se entre Cr\$ 20/25 bilhões os investimentos em embarcações e instalações frigoríficas terrestres para duplicar a atual produção.

No Plano Nacional de Desenvolvimento da Pesca, a ser elaborado pela SUDEPE, de acordo com sua legislação orgânica, serão perseguidos, prioritariamente, os seguintes objetivos:

I — obtenção de conhecimento mais completo dos recursos pesqueiros exploráveis;

II — ampliação e racionalização da infra-estrutura existente, com ênfase em maior oferta de gelo;

III — intensificação do treinamento de pessoal para exploração pesqueira, em todos os seus aspectos;

IV — apoio técnico e financeiro aos pescadores e empresas de pesca;

V — articulação entre a SUDEPE e outros órgãos públicos, tais como o Ministério da Viação e Obras Públicas e a SUDENE, com vistas a aproveitar a experiência, os investimentos e a colaboração desses órgãos.

4.4.3. — A AÇÃO GOVERNAMENTAL

A Agricultura, mais que qualquer outro setor de atividade econômica, exige uma atenção permanente do Governo. A introdução, no meio rural, dos instrumentos que a ciência e a técnica oferecem hoje ao agricultor, bem como a adoção de formas superiores de organização e exploração da propriedade, dependem, em larga medida, da intensidade e da continuidade dos trabalhos de pesquisas, experimentação, demonstração e fomento, os quais, por sua natureza e custo, só podem ser realizados através de agências governamentais. Do mesmo modo, a orientação da produção e a assistência financeira ao produtor dependem quase que inteiramente do Estado. A primeira, basicamente através da manipulação da política de preços mínimos, e a segunda através, principalmente, do crédito para investimento em melhoria da propriedade e custeio da entressafra.

a) Pesquisa e Fomento

Os órgãos federais que detêm essas responsabilidades, a começar pelo Ministério da Agricultura, quer por sua estrutura, quer por seus métodos de operação, não têm correspondido satisfatoriamente às solicitações e necessidades do setor agrícola, no tocante à pesquisa e fomento. Dentre os defeitos mais flagrantes da ação federal, em benefício da Agricultura, destacam-se, em primeiro lugar, a falta de uma política agrária claramente definida e compatível com as transformações que o desenvolvimento vem impondo à economia brasileira, e com as peculiaridades das diversas regiões agrícolas do País. Na ausência desta política e dada a conseqüente falta de entrosamento da ação governamental às suas diretrizes, decorrem:

- a) descoordenação entre as agências federais de fomento, pesquisa e crédito e entre elas e suas similares de nível estadual;
- b) baixa eficiência do aparelho governamental, com o desperdício de recursos humanos e materiais, geralmente escassos, sobretudo os primeiros;
- c) desestímulo a formação de profissionais, resultante do descrédito do aparelho governamental;

d) falta de continuidade nos trabalhos de pesquisa e fomento, com mudanças bruscas de orientação, ou, com os mesmos efeitos, sua subordinação à rotina, sem atentar para as modificações estruturais necessárias e iniciadas sem definição prévia de prioridade.

O segundo fator a provocar graves danos à ação governamental no campo das pesquisas e do fomento agrícola deriva das práticas de execução orçamentária, alheias totalmente às características de tais serviços, aos quais se impõem cortes, retenções indiscriminadas e liberações tardias ou inoportunas de recursos.

Recebendo dotações relativamente freqüentes no Orçamento da União, conforme se depreende do quadro seguinte, que incorpora dotações de caráter puramente assistencial, e sofrendo, ainda, os efeitos dos cortes e atrasos no seu recebimento, o Ministério da Agricultura teria, necessariamente, que se transformar em órgão pouco operante:

QUADRO LXVI
DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS ATRIBUÍDAS AO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA
1957/1962

EXERCÍCIOS	Cr\$ MILHÕES					TOTAL GERAL
	ÓRGÃOS ADMINISTRATIVOS	ÓRGÃOS DE APOIO À ATIVIDADE AGRÍCOLA				
		Pesquisas	Fomento	Ensino	TOTAL	
1957.....	1.314	764	2.831	633	4.228	5.542
1958.....	1.499	861	3.385	1.008	5.254	6.753
1959.....	1.780	1.136	3.619	1.216	5.971	7.761
1960.....	2.178	1.179	4.474	1.532	7.185	9.363
1961.....	2.688	1.583	5.854	1.958	9.395	12.083
1962.....	4.972	3.128	10.897	3.554	17.579	22.551

O uso das delegações legislativas deferidas ao Poder Executivo pelo Congresso Nacional, na última metade do corrente exercício, já possibilitou a reorganização do Ministério da Agricultura, ora em implantação, mais ajustada às condições atuais da economia nacional e que deverá permitir-lhe uma ação mais dinâmica e eficaz nos setores básicos de pesquisas e fomento. Do

ponto-de-vista de disponibilidade de recursos, a situação do Ministério deverá melhorar consideravelmente em virtude:

a) da criação do Fundo Agropecuário constituído de 3% da receita tributária da União, do qual 60% ser-lhe-ão reservados para se somarem às dotações orçamentárias normais;

b) da elaboração, pelo Ministério, de planos plurienais de pesquisa e promoção agropecuária, como parte de planos nacionais de desenvolvimento econômico, segundo critérios de prioridade bem definidos, que evitarão cortes indiscriminados de recursos na eventualidade de instituição de planos de economia. Do mesmo modo, existindo um plano nacional integrado, providências serão adotadas para impedir atrasos nas liberações de verbas.

Obedecendo às diretrizes estabelecidas no Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, o Programa de Pesquisa e Fomento da Agricultura Nacional compreenderá, no triênio, os investimentos discriminados no quadro seguinte:

QUADRO LXVII

DISPÊNDIOS GOVERNAMENTAIS COM O PROGRAMA DE PESQUISA E FOMENTO DA AGRICULTURA

DISCRIMINAÇÃO	Cr\$ BILHÕES			
	1963	1964	1965	TRIÊNIO
Ministério da Agricultura.....	42,8	45,2	47,8	135,8
Recursos Orçamentários.....	30,6	32,1	33,8	96,5
Fundo Federal Agropecuário.....	12,2	13,1	14,0	39,3
SUPRA.....	5,0	3,3	3,5	9,8
SUNAB (Companhia Brasileira de Ar- niazenagem).....	3,0	3,3	3,5	9,8
SUDEPE.....	2,0	2,2	2,3	6,5
SPVEA.....	1,5	1,6	1,7	4,8
SUDENE.....	6,0	6,1	6,9	19,0
CVSF.....	1,6	1,7	1,8	5,1
SPVERFSP.....	0,1	0,1	0,1	0,3
TOTAL.....	60,0	63,5	67,6	191,1

b) Crédito Agrícola

O crédito institucional à Agricultura está limitado aos estabelecimentos bancários oficiais federais, como o Banco do Brasil, através da CREA, o Banco Nacional de Crédito Cooperativo, o

Banco do Nordeste, e estaduais, em menor escala, como o Banco do Estado de São Paulo. Os financiamentos outorgados pela CREA respondem pelo maior volume do crédito agrícola institucional. Os bancos privados praticamente não participam dessas operações.

De um modo sumário, podem ser apontadas as seguintes deficiências na atuação dos bancos oficiais:

a) escassez relativa de recursos para financiamento da atividade agrícola, a par do custo relativamente elevado dessa modalidade de crédito, decorrente da baixa rotatividade dos capitais aplicados. Daí a falta de interesse do sistema bancário privado pelo crédito agrícola;

b) limitado o crédito institucional à rede bancária oficial, sua distribuição ao setor agrícola era dificultada pelo número relativamente pequeno de suas agências;

c) o número reduzido de cooperativas de produção, administradas com um mínimo de eficiência, impede a sua utilização como veículo de disseminação do crédito institucional;

d) as dificuldades e exigências burocráticas para a obtenção de crédito, de um lado, e de outro, o despreparo da grande massa rural para o acesso às agências bancárias e, principalmente, a circunstância de que essa massa não é, em sua grande maioria, proprietária de terras, reduzem, sobremodo, as possibilidades dos pequenos proprietários e dos parceiros e arrendatários de obterem empréstimos na rede oficial. Assim isolados, a única fonte de financiamento a seu alcance era a dos intermediários, em condições e preços geralmente desvantajosos para o produtor;

e) o pouco uso do instrumento de crédito representado pelo desconto de «Warrants» dificulta a democratização do crédito agrícola institucional;

f) a não utilização do crédito como instrumento para especializar regionalmente e padronizar a produção.

Os dados seguintes, relativos aos saldos de financiamentos para custeio de entressafra, concedidos pela CREA e outros estabelecimentos bancários federais às culturas alimentares mais

importantes, modalidade de crédito capaz de atingir o pequeno proprietário ou o agricultor sem terra, demonstram ter aquela Carteira ampliado, mesmo em termos reais, as suas aplicações. Todavia, revelam, também, que as culturas em que se nota maior organização dos produtores através de órgãos de classe, como o arroz e a cana-de-açúcar, absorvem parcelas ponderáveis dos créditos atribuídos.

QUADRO LXVIII

SALDO DOS FINANCIAMENTOS ATRIBUÍDOS PELA CREA PARA CUSTEIO DE ENTRESSAFRAS, SEGUNDO OS TIPOS DE CULTURA E A PARCELA DA ÁREA TOTAL CULTIVADA BENEFICIADA

CULTURA	SALDOS DE FINANCIAMENTOS Cr\$ milhões				PARCELA DA ÁREA CULTIVADA TO- TAL DE CADA CULTURA BENE- FICIADA COM O CRÉDITO (%)			
	1955	1957	1959	1961	1955	1957	1959	1961
Arroz.....	1.261	2.278	4.945	10.118	17,8	21,0	29,5	29,3
Cana de açúcar.....	1.223	1.644	2.588	1.424	29,5	27,3	27,8	14,7
Batata inglesa.....	76	77	95	272	5,0	3,7	4,3	6,6
Feijão.....	55	137	265	909	5,1	6,6	9,0	13,0
Mandioca.....	16	54	76	1.111	1,0	1,2	1,2	9,1
Milho.....	438	759	1.560	4.255	6,7	7,5	10,0	14,9
Banana.....	5	7	10	34	1,0	0,7	0,7	1,5
Laranja.....	5	15	46	131	1,4	2,8	5,6	15,5
TOTAL...	3.079	4.971	9.585	18.254	9,8	10,7	14,2	17,0

Durante o ano de 1961, em decorrência das providências governamentais então adotadas, foram introduzidas grandes simplificações nos processos de solicitação e contratação de crédito, tendo sido criadas unidades móveis de crédito cujos efeitos podem ser apreciados no volume de crédito concedido durante o ano, bem como o seu impacto sobre as culturas de subsistência, menos organizadas. O empréstimo à base do crédito pessoal também foi grandemente impulsionado, beneficiando, inclusive, os arrendatários e parceiros, com dispensa da anuência do proprietário para créditos de montantes pequenos.

Cabe, neste setor, introduzir maiores simplificações e maior funcionalidade, paralelamente com a quantia de recursos aos órgãos de crédito compatíveis com as necessidades da produção.

C) *Política de Preços Mínimos*

A garantia de preços mínimos é complemento natural e obrigatório de um sistema racional de crédito agrícola. Combinando-se esses dois instrumentos tem-se armas mais eficazes de estímulo e orientação da atividade agrícola e, conseqüentemente, de elevação do nível de renda da população rural. De forma resumida, são as seguintes as vantagens e possibilidades da política de preços mínimos, quando manipulada convenientemente:

a) confere maior estabilidade à renda do agricultor, condição fundamental para que uma demanda crescente exerça toda a sua influência sobre a produção, tanto do ponto-de-vista de volume quanto de qualidade;

b) permite orientar a produção, de sorte a ajustá-la às modificações na estrutura da demanda, decorrentes da elevação do nível geral de renda da população.

No Brasil, a política de garantia de preços mínimos teve início, oficialmente, em 1951, quando foi autorizada em lei a criação da Comissão de Financiamento da Produção, subordinada ao Ministério da Fazenda e que seria o órgão executor da referida política. Infelizmente, falhas na legislação e deficiente entendimento da importância desse instrumento, agravada pela falta de uma rede de armazéns gerais capaz de servir de suporte à aplicação dos preços mínimos, impediram que exercesse a sua influência sobre a produção e a composição do produto agrícola, de modo a ajustá-lo às necessidades impostas pelo processo de desenvolvimento econômico.

Fazendo uso de delegação de poderes, o Executivo alterou a legislação anterior relativa a preços mínimos, procurando sanar as falhas nela existentes.

O campo de ação da Comissão de Financiamento da Produção foi consideravelmente ampliado, impedindo-se de outra parte, o desvirtuamento da política de preços mínimos, pela proibição de sua ampliação em benefício de intermediários. Previu, também, a lei delegada, a dotação de recursos para a execução da política, estabelecendo, outrossim, os critérios e normas para a decretação dos preços mínimos.

Objetivando maior coordenação e eficácia nos órgãos incumbidos da execução da política de fomento da produção agropecuária, a nova lei subordinou a Comissão de Financiamento da Produção à Superintendência Nacional do Abastecimento — SUNAB.

Com as providências acima enunciadas, dentre as quais apenas a Reforma Agrária pende de legislação especial, estará o Governo capacitado para executar um programa de desenvolvimento da agricultura brasileira, reclamado pela economia nacional.

4.4.4 — BENS DE PRODUÇÃO PARA A AGRICULTURA

A) Equipamentos Agrícolas

A mecanização dos trabalhos agrícolas no Brasil constitui um dos objetivos mais tenazmente perseguidos pelo Governo Federal, que, com a preocupação de elevar a produtividade da mão-de-obra agrícola, concedeu favores vários às importações de equipamentos agrícolas.

Como resultado dessa política, aumentou efetivamente a disponibilidade de equipamentos no país, bastando citar exemplos como os seguintes:

I — os Estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina, de acôrdo com o Censo de 1950, dispunham de 353.000 arados e, conforme os dados já disponíveis do Censo de 1960 essas unidades da federação dispunham neste ano de cêrca de 522.000 unidades. Embora sejam dados relativos a Estados de agricultura tècnicamente superior à média brasileira, vê-se, de qualquer forma, ter sido considerável a mecanização do trabalho agrícola no período;

II — o estoque de tratores no país que, em 1950, alcançava cêrca de 8,4 mil unidades é estimado, para 1961, em 65.000, totalizando a importação de tratores, no período 1951/61, US\$ 346,4 milhões.

As facilidades amplamente concedidas pelo Governo Federal para importação de equipamentos agrícolas, se bem que aumentas-

sem a quantidade de máquinas em operação na agricultura, multiplicando a capacidade de trabalho do lavrador, apresentava também desvantagens e inconvenientes, dos quais se ressaltam:

I — subordinação da mecanização agrícola a flutuações e incertezas, em virtude da insuficiência da capacidade para importar do país;

II — sujeita às flutuações sazonais da capacidade para importar, a padronização — por todos os títulos aconselhável — do equipamento ficava ao sabor das disponibilidades cambiais nas diversas áreas de comércio exterior, dando margem a prejudicial multiplicidade de marcas e tipos, que reduziam a vida útil e a eficiência das máquinas, face à impossibilidade de manutenção de estoques de reposição adequados;

III — finalmente, os favores, estendendo-se aos conjuntos completos de equipamentos, dificultavam a implantação da indústria nacional para produção desses bens, mesmo dos mais simples, que eram importados a câmbio favorecido e com isenção de impostos aduaneiros.

A instalação de fábricas de tratores no país cuja produção, em escala incipiente, iniciou-se em 1961, veio permitir a remoção dos defeitos apontados e permitirá, também, a expansão da indústria nacional de implementos, que deixarão de ser importados acoplados aos tratores.

A produção nacional deverá alcançar, em 1962, 8.000 unidades, admitindo-se que se eleve a 12.000 em 1963, 15.000 em 1964 e 18.000 em 1965, totalizando 53.000 unidades no quadriênio. Como essa produção permitirá elevar a vida útil dos tratores, espera-se que a frota nacional, ao cabo de 1965, tenha alcançado cerca de 90.000 unidades.

O sistema de financiamento para aquisição de tratores, implementos e outros equipamentos, já adotados pela CREA e que devem ser mantidos e até mesmo expandidos, proporcionará a aquisição pelos produtores dos bens de produção indispensáveis a elevar a mecanização agrícola.

Paralelamente, serão feitos estudos visando à complementação e fortalecimento da indústria nacional de equipamentos, bem como à instalação de Centros, inclusive em convênio com os Governos Estaduais, para realização de testes de campo e de laboratório sobre os equipamentos de fabricação nacional, como meio de aperfeiçoá-los e de proteger o agricultor dos equipamentos deficientes ou de baixa produtividade.

B) Fertilizantes

A adubação científica das lavouras à base de fertilizantes químicos é, no consenso geral, peça vital para um programa de expansão da produtividade agrícola.

Enquanto a mecanização, ao substituir mão-de-obra por capital, aumenta a capacidade de trabalho da população ativa remanescente sem afetar, necessariamente, os rendimentos por unidade de terra cultivada, o emprêgo de fertilizantes propicia aumentos de produção por unidade de mão-de-obra e de terra, sem provocar, geralmente, redução do emprêgo no campo.

Estes argumentos visam a mostrar, claramente, que o problema de fertilizantes deve merecer a mesma ênfase atribuída à mecanização, sendo imperioso executar política capaz de garantir suprimento regular e crescente, bem como assistência técnica para proporcionar utilização correta desses insumos.

O tratamento dispensado aos fertilizantes, na sua maioria também importados, favoreceu até pouco tempo, principalmente através do sistema cambial, o aumento do uso de adubos químicos, tendo o consumo de nitrogenados e potássicos, entre 1950 e 1961, aumentado de 228 e 201 por cento, respectivamente. Os fosfatados, que são supridos principalmente pela indústria nacional, foram utilizados em ritmo menor, havendo um incremento da ordem de 134% no respectivo consumo.

A partir das Instruções 204 e 208 da SUMOC, os preços dos fertilizantes subiram abrupta e fortemente, provocando acentuada retração do consumo aparente.

As previsões de consumo de fertilizantes são bastante precárias, dada a quantidade de fatores intervenientes em seu emprego, e, no caso do Brasil, as projeções têm de ser feitas a partir de séries de consumo acentuadamente irregulares, que não configuram nitidamente as tendências do fenômeno.

Todavia, partindo-se de que nos períodos 1950/52 e 1959/61 houve incremento anual da ordem de 12% no consumo de fertilizantes fosfatados e tendo-se em conta que é indispensável elevar os coeficientes de utilização de adubos na agricultura nacional, pode-se admitir, para o triênio 1963/1965, uma expansão anual à taxa de 15%, de que resultaria a demanda sumariada no quadro seguinte, segundo categorias principais (suposta a relação básica 1-3-1 para N-P-K).

QUADRO LXIX
ESTIMATIVA DA DEMANDA NACIONAL DE FERTILIZANTES
1963/1965

A N O S	1.000 TONELADAS		
	N	P ₂ O ₅	K ₂ O
1961 (*).....	40	120	40
1962 (*).....	46	138	46
1963.....	53	159	53
1964.....	61	183	61
1965.....	70	210	70

(*) Consumo aparente efetivo corrigido.

(**) Estimava

Com vistas ao incremento do consumo de fertilizantes, incumbe ao Governo:

a) promover medidas capazes de assegurar o aumento da oferta de elementos nutrientes, evitando as flutuações e irregularidades no abastecimento;

b) adotar as medidas necessárias à colocação de fertilizantes ao alcance do maior número possível de lavradores, com o ajustamento da política de preços e crédito a êsse objetivo;

c) intensificar as pesquisas de modo a determinar os métodos, composição e tipos de adubos que melhor se adaptem às peculiaridades do meio rural brasileiro, difundindo os seus resultados;

d) estimular, a par da adubação, os trabalhos de correção da acidez dos solos, ocorrência comum às terras do País.

C) Produtos de Defesa Agro-Pecuária

A argumentação desenvolvida em relação aos fertilizantes aplica-se, com as modificações peculiares ao caso, aos Produtos de Defesa Agro-Pecuária, assim classificados aqueles que proporcionam a prevenção e combate às pragas e doenças das lavouras e rebanhos.

Compete ao Governo, neste campo, adotar providências do mesmo nível das programadas em relação aos fertilizantes.

D) Armazéns e Silos

Em fins de 1955, dispunha o país de uma capacidade estática de armazenamento da ordem de 5 milhões de toneladas, exclusive armazéns particulares de café, algodão e trigo. Dêsse total, 71% localizavam-se nos estados de São Paulo, Rio Grande do Sul e Guanabara.

Um programa de construção de armazéns e silos, ao lado de medidas que possibilitem sua eficiente operação, exercerá benéfica influência sobre a economia agrícola, à qual permitirá reduzir as perdas de produção, através de estocagem e conservação adequadas, e beneficiar-se de efetiva política de crédito e preços mínimos. Paralelamente, proporciona vantagens indiscutíveis para regularização da oferta agrícola e do abastecimento de gêneros alimentícios e matérias-primas.

As diretrizes básicas que o Governo Federal adotará, neste sentido, podem ser sintetizadas nos seguintes pontos:

I — concentrar prioritariamente os novos investimentos em projetos capazes de provocar maior utilização das redes regionais;

II — adoção de medidas creditícias que induzam o produtor a utilizar a capacidade de armazenagem instalada;

III — assistência técnica às cooperativas para que adotem medidas junto aos produtores, tendentes a aumentar a capacidade de resistência dos produtos agrícolas à deterioração.

4.5. — DESENVOLVIMENTO DAS ATIVIDADES INDUSTRIAIS

4.5.1 — CONSIDERAÇÕES GERAIS

A) *Evolução Recente*

A industrialização foi o marco dominante no processo de desenvolvimento da economia brasileira no último decênio, quando o setor industrial foi solicitado a expandir sua produção mais rapidamente do que os demais setores, de modo a (a) permitir a progressiva substituição de produtos manufaturados importados por artigos produzidos no país e (b) atender à expansão mais intensa da procura por produtos industriais, dotados de maior elasticidade-renda, numa fase de rápido crescimento desta.

Assim, entre 1949 e 1961, enquanto o produto real total duplicava, a parcela correspondente ao setor industrial triplicava, elevando-se a participação da indústria, na renda interna, de 21,8 para 25,7 por cento, entre 1949 e 1960, respectivamente, permanecendo praticamente estável a participação do setor agrícola.

O processo de industrialização resultou efetivamente na substituição de importações, intensa tanto no campo das matérias-primas como no dos equipamentos, de que são exemplos os dados do Quadro LXX.

QUADRO LXX

EVOLUÇÃO DA PRODUÇÃO INDUSTRIAL E DAS IMPORTAÇÕES DE MATÉRIAS-PRIMAS E EQUIPAMENTOS

ANOS	VOLUME FÍSICO DA PRODUÇÃO INDUSTRIAL 1952 = 100 (A)	"QUANTUM" DAS IMPORTAÇÕES		RELAÇÕES	
		MATÉRIAS-PRIMAS (B)	EQUIPAMENTOS (C)	$\frac{B}{A}$	$\frac{C}{A}$
1951/53:.....	100	100	100	1,0	1,0
1954.....	118	155	108	1,3	0,9
1955.....	132	120	82	0,9	0,6
1956.....	140	120	80	0,9	0,6
1957.....	148	169	116	1,1	0,8
1958.....	173	165	104	1,0	0,6
1959.....	187	207	110	1,1	0,6
1960.....	215	214	119	1,0	0,6
1961.....	240	153	132	0,6	0,6
1962 (1.º semestre).....	255	140	120	0,5	0,5

Conquanto as estatísticas de produção industrial ainda sejam deficientes, as seguintes conclusões são possíveis:

- nos últimos cinco anos a taxa média de incremento do valor real da produção industrial não tem sido inferior a 11% a.a.;
- no período considerado foram os ramos produtores de matérias-primas e equipamentos, isto é, as indústrias de base, as que mais se desenvolveram.

Em consequência, terá forçosamente ocorrido um processo rápido de integração do parque industrial, que há dez anos atrás se constituía basicamente de unidades isoladas, dependentes em grande parte do exterior para o suprimento de matéria-prima, equipamento e peças sobressalentes.

Esta integração terá dado origem a considerável incremento de produtividade no setor pela maior utilização da capacidade das

unidades existentes, bem como pelo melhor aproveitamento das facilidades gerais. Terá, ainda, propiciado um acréscimo de renda adicional ao fomentar a utilização de recursos naturais do país.

O Brasil venceu, neste período, a fase mais difícil do processo de industrialização. Superou a etapa da indústria leve, de produtos acabados e entrou decididamente nas indústrias de base. Venceu a descrença e o pessimismo com relação às possibilidades industriais do país. Venceu a resistência dos setores tradicionalistas, interessados no comércio de importação e exportação, que sempre olharam a industrialização com certo receio. E mais ainda desenvolveu-se uma classe empresarial, dinâmica e agressiva, com tais interesses em jogo que torna o processo irreversível.

B) Perspectivas para os próximos anos

Não obstante o progresso realizado nos últimos anos, o processo de industrialização da economia brasileira ainda está longe de atingir sua plena maturidade, existindo larga margem para o prosseguimento do processo com ênfase na substituição de importações. Especialmente no que se refere às indústrias de base, metalurgia dos não-ferrosos, siderurgia, indústrias químicas, mecânicas e de material elétrico, a dependência de importação ainda é elevada e o país tem base de recursos para reduzi-la ainda mais.

Nos próximos anos essas indústrias deverão apresentar um índice de crescimento maior do que a média do setor industrial, posto que é necessário que elas atendam não só ao crescimento normal da procura pelos seus produtos, mas também que propiciem a gradativa redução em termos relativos ou mesmo absolutos, das importações.

Com base na tendência da demanda em cada ramo, nas possibilidades existentes com relação aos fatores de produção e, ainda, no desempenho observado nos últimos anos, previu-se a seguinte elevação da produção industrial:

QUADRO LXXI
VALOR ADICIONADO DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO
Preços de 1962

ESPECIFICAÇÃO	Cr\$ BILHÕES					
	1958		1961		1965	
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
Minerais não metálicos....	66,4	6,7	83,9	6,3	103,0	5,8
Metalúrgica.....	114,3	11,5	149,6	11,2	212,5	12,1
Mecânica.....	29,4	3,0	53,7	4,0	97,5	5,5
Materiais elétricos e comuni- cações.....	42,8	4,2	78,2	5,8	115,2	6,5
Material de transporte....	69,1	7,0	151,1	11,3	199,6	11,3
Madeira.....	31,1	3,1	36,0	2,7	41,0	2,3
Mobiliário.....	23,2	2,3	26,9	2,0	30,7	1,7
Papel e papelão.....	24,1	2,4	29,9	2,2	38,0	2,2
Borracha.....	18,6	1,9	24,4	1,8	30,0	1,7
Couros e peles.....	12,0	1,2	14,3	1,1	16,8	1,0
Química.....	129,7	13,1	167,1	12,5	255,3	14,5
Têxtil.....	132,9	13,4	161,5	12,0	190,3	10,8
Calçados e vestuários....	39,7	4,0	47,2	3,5	55,8	3,2
Produtos Alimentares.....	156,7	15,9	191,5	14,4	234,9	13,3
Bebidas.....	24,5	2,8	32,6	2,4	38,5	2,2
Fumo.....	16,2	1,6	20,3	1,5	23,9	1,4
Editorial e gráfica.....	32,7	3,3	38,7	2,9	47,5	2,7
Diversos.....	25,7	2,6	31,7	2,4	30,8	1,8
TOTAL.....	989,1	100,0	1.338,4	100,0	1.761,3	100,0

C) O Financiamento dos Investimentos

As indústrias que já alcançaram a maturidade são, de um modo geral, auto-suficientes em matéria de financiamento. Como o ritmo de expansão que delas se espera é limitado, os investimentos necessários para esta expansão poderão ser custeados com recursos próprios (reservas para depreciação, lucros suspensos, etc.).

O financiamento das indústrias de base, entretanto, dado o ritmo de ampliação que se exigirá delas, constituirá problema sério, pelo volume de recursos a mobilizar para os investimentos na ampliação das instalações e para a operação propriamente dita.

A solução destes problemas financeiros se assentará em três polos. O capital privado concorrerá com parcela apreciável dos investimentos necessários. Parte desses investimentos, representada por equipamentos sem similar nacional que terão de ser im-

portados, será financiada do exterior e a outra parte será coberta pelo Governo, seja sob a forma de financiamento de instalações fixas para empresas privadas, seja sob a forma de participação no capital de empresas incorporadas especialmente para levar a cabo empreendimentos de grande vulto, seja, ainda, sob a forma de financiamento da venda de bens de capital.

No triênio 1963/65 o investimento fixo total na indústria de transformação deverá elevar-se a Cr\$ 559 bilhões, a preços de 1962. Dêste total, 140 bilhões correspondem à construção civil e Cr\$ 419 bilhões a equipamentos. Ainda do total dos equipamentos, US\$ 375 milhões (Cr\$ 168,8 bilhões) deverão ser importados. Dêste modo, cerca de 2/3 dos equipamentos necessários à realização do plano no setor industrial, no valor de Cr\$ 250,2 bilhões, deverão ser supridos pela indústria nacional.

Grande parte do equipamento a ser importado poderá ser financiada do exterior. A parcela do investimento na indústria correspondente a despesas no país, totaliza Cr\$ 390,2 bilhões (equipamento e construção civil). Esta parcela deverá ser financiada através das seguintes fontes:

- a) reinvestimentos de lucros e reservas;
- b) captação de recursos no mercado de capitais através da colocação de títulos, societários ou não;
- c) financiamento e empréstimos das instituições financeiras privadas;
- d) financiamento ou participação no capital das empresas direta do Governo ou de suas agências financeiras.

Para complementar os recursos e estimular a iniciativa privada na realização de investimentos essenciais no setor industrial, bem como para realização direta pelo Governo daqueles empreendimentos fora do alcance da iniciativa privada o Governo Federal deverá despende, no triênio 1963/65, Cr\$ 210 bilhões a preços de 1962. Dêste total, Cr\$ 100 bilhões podem ser cobertos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico se os seus recursos previsíveis forem destinados exclusivamente ao setor industrial ficando o BNDE liberado dos investimentos em energia elétrica, que seriam

atendidos com os recursos do Fundo de Eletrificação, agora reforçado.

Nesta hipótese, ter-se-ia que prever mais Cr\$ 110 bilhões (preços de 1962), sob a forma de verba orçamentária, crédito especial ou adiantamento das autoridades monetárias, para cumprir o programa de expansão do setor industrial.

Para o financiamento da fabricação e da venda de bens de capital será constituído um fundo de Cr\$ 40 bilhões (preços de 1962). O financiamento será feito através do desconto direto ou de redesconto de efeitos descontados pelo sistema bancário particular.

D) Outros Aspectos

A falta de pessoal especializado em todos os níveis tem constituído obstáculo a um mais rápido ritmo de desenvolvimento industrial. Por isso é necessário que se faça um esforço adicional no sentido de incrementar a formação de técnicos de todos os níveis. Paralelamente, como a ênfase nos próximos anos será dada à indústria mecânica, a necessidade de engenheiros e de desenhistas projetistas crescerá substancialmente.

Por outro lado, um dos grandes obstáculos na fabricação de equipamentos no país consiste na sua especificação, em geral feita por projetistas estrangeiros, que especificam, naturalmente, os tipos de equipamentos normalmente disponíveis em seus países. Ora, o estágio tecnológico em que nos encontramos muitas vezes não permite o atendimento de especificações muito rigorosas, mas nossos fabricantes estão capacitados a, na grande maioria dos casos, produzir o equipamento adequado, desde que pròpriamente especificado. Daí a necessidade cada vez maior de formação de engenheiros e desenhistas projetistas e da organização de escritórios especializados para êsse fim.

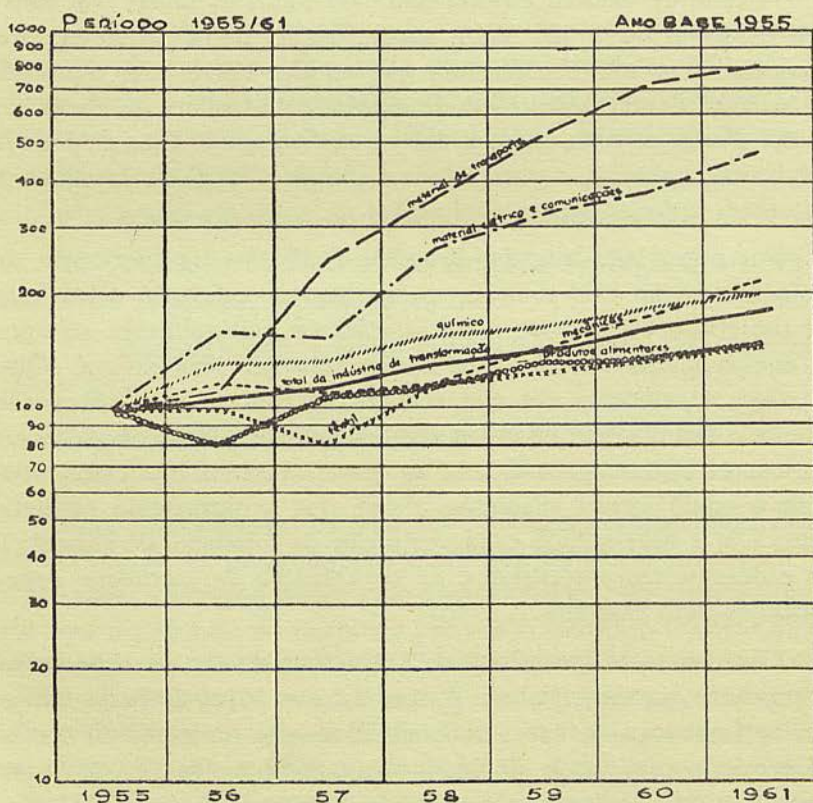
Outro aspecto que não pode ser descurado é o da exportação de produtos manufaturados. À medida que o processo de industrialização avança, e dada a indivisibilidade dos projetos industriais, vai surgindo capacidade de produção excedente que não pode ser absorvida, de imediato, pelo mercado interno.

Na medida em que se fomentar a exportação de manufaturas obter-se-á maior eficiência do sistema pela utilização mais intensa de sua capacidade produtiva, propiciando, no mesmo passo, aumento da receita cambial do país, nesta fase difícil do balanço de pagamentos.

A política cambial e a política de comércio exterior deverão contemplar a obtenção de concessões especiais para a exportação de produtos manufaturados e semi-manufaturados.

GRÁFICO Nº 6

EVOLUÇÃO DOS ÍNDICES DA PRODUÇÃO INDUSTRIAL



4.5.2 — SIDERURGIA

A indústria siderúrgica é caracterizada pela intensidade de capital que exige, estando entre as de mais baixa relação produto capital. Além disso, dada a grande utilização do aço, que implica na sua produção em largas quantidades, a indústria siderúrgica absorve, em qualquer país industrializado ou em vias de industrialização, apreciável parcela do investimento nacional.

A produção brasileira deverá atingir, em 1962, a cerca de 2,7 milhões de toneladas de aço em lingotes, que equivale a aproximadamente US\$ 300 milhões. Além disso, ainda se importará aço no valor aproximado de US\$ 50 milhões.

A) A Demanda

Apesar do vigoroso crescimento da produção, esta ainda não conseguiu alcançar a procura, que também se expande rapidamente. É o que mostra o quadro seguinte:

QUADRO LXXII
CONSUMO APARENTE DE AÇO EM LINGOTES
1.000 Toneladas

A N O S	PRODUÇÃO	IMPORTAÇÃO	EXPORTAÇÃO	CONSUMO APARENTE
1956	1.365	339	6	1.698
1957	1.470	509	8	1.971
1958	1.659	279	2	1.936
1959	1.866	651 (1)	—	2.517
1960	2.279	558 (1)	15	2.822
1961	2.485	433 (2)	—	2.918

(1) Anos em que ocorreu maior importação de trilhos que, aliás, foi financiada a longo termo. (2) — Denúncia em que foi introduzida a modificação do sistema de câmbio, no País.

A manutenção do ritmo de crescimento da economia brasileira no triênio 1963/65 e a sua aceleração a partir de 1966 implicarão em acentuada expansão da demanda de aço. Dentro desta hipótese pode-se prever que o consumo de aço que foi, em 1961, de aproximadamente 3 milhões de toneladas (equivalente em lingotes) alcançará, em 1965, o equivalente a 5 milhões de toneladas de lingotes e, em 1970, a 9 milhões.

B) A Oferta

Tendo em conta os planos de ampliação e de construção de novas usinas em andamento, a capacidade de produção do parque siderúrgico nacional alcançará 4,8 milhões de toneladas de aço em lingotes em 1965, conforme discriminado no quadro seguinte:

CAPACIDADE DE PRODUÇÃO DAS USINAS
SIDERÚRGICAS EM FINS DE 1965
Em 1.000 t de lingotes

USINAS	PRODUTOS PLANOS	PERFILADOS	TOTAL
1. Companhia Siderúrgica Nacional....	1.400	100	1.500
2. COSIPA.....	500	—	500
3. USIMINAS.....	550	—	550
4. Belgo Mineira.....	80	500	580
5. Manesmann.....	120 (1)	210	330
6. ACESITA.....	30 (2)	120	150
7. Jafet.....	15	285	300
8. Aliperti.....	—	180	180
9. Barra Mansa.....	—	150	150
10. Outras.....	—	440	440
TOTAL (em lingotes).....	2.695	1.985	4.780
TOTAL (em laminados).....	2.020	1.590	3.610

(1) Produção de tubos

(2) Idem, de chapas siliciosas.

Do confronto dos dados acima com a estimativa da procura de aço em 1965, verifica-se que naquele ano o parque siderúrgico ainda não terá capacidade para atender toda a demanda. Para isso seria necessário instalar uma capacidade adicional de 600.000 t (em termos de lingotes) em usinas especializadas em perfilados.

A situação em 1965 pode ser resumida da seguinte maneira:

QUADRO LXXIII
OFERTA E PROCURA DE AÇO — 1965
(em 1.000 t)

DISCRIMINAÇÃO	EQUIVALENTE EM LINGOTES	TOTAL	PRODUTOS ACABADOS	
			Produtos Planos	Perfilados
Oferta desejável.....	5.400	4.200	1.980	2.220
Capacidade das instalações programadas.....	4.780	3.610	2.020	1.590
DEFICIÊNCIA.....	— 620	— 590	+ 40	— 630

A deficiência de oferta constatada para 1965 se concentra inteiramente no setor de perfilados, indicando que o esforço imediato na programação de novas instalações siderúrgicas deve contemplar prioritariamente este setor. Não obstante, dado o longo prazo exigido para a maturação dos projetos siderúrgicos, não parece possível superar até 1965 a deficiência prevista para aquele ano

C) *Estimativa dos Investimentos*

O montante do investimento será avaliado separadamente para os dois grupos seguintes:

a) projetos e ampliações já em andamento, a estarem concluídos até 1965:

b) projetos novos e outras ampliações a serem conduzidos para se alcançar a capacidade necessária ao atendimento da demanda, nos termos agora identificados

O primeiro compreende o programa de ampliação e de implantação de novas usinas já em fase de execução. Inclui os projetos novos da COSIPA e da USIMINAS, e as ampliações da Cia. Siderúrgica Nacional, da Belgo-Mineira, ACESITA, Mannesmann, Aliperti, além de outras de menor porte. O volume de recursos a mobilizar é conhecido com maior rigor, baseado que está em orçamentos de construção. Os elementos disponíveis permitem avaliar que o investimento a ser efetuado no triênio 1963/65 alcança cerca de Cr\$ 100 bilhões aos preços de fins de 1962. compostos por sua quase totalidade de quantias a desembolsar no período. Pode-se estimar, assim que o dispêndio será de cerca de Cr\$ 45 bilhões (35 por cento) em 1963. Cr\$ 35 bilhões em 1964 e os 20 bilhões restantes em 1965.

Quanto ao segundo grupo — o dos novos projetos e ampliações a se iniciarem — cumpre identificar algumas questões básicas para a avaliação do montante a investir. É que o investimento por tonelada/ano de capacidade adicional relativo ao novo programa deverá ser menor do que nos projetos atualmente em implantação,

Primeiro, porque uma parcela substancial dêsse aumento de capacidade será obtida de ampliações em usinas cuja primeira etapa (atual) já incorporou, em alguns setores, investimentos suficientes à etapa de ampliação, que se fará, assim, com ganho real, em virtude de menor investimento marginal. Estimaram-se as inversões, até 1968, em US\$ 1.200 milhões que permitiriam cobrir o deficit de 3 milhões de t/ano, identificado a partir de 1966. No triênio, quando devem ser iniciados os projetos seriam feitas, efetivamente, inversões no montante de US\$ 500 milhões, equivalentes, aproximadamente, a Cr\$ 225 bilhões.

4.5.3. — METALURGIA DOS NÃO FERROSOS

O Brasil despendeu, em 1961, com a importação de não ferrosos cêrca de US\$ 60 milhões. Esta cifra teria sido da ordem de US\$ 100 milhões não fôra o declínio geral dos preços dos não ferrosos no mercado internacional, verificado a partir de 1956.

A) *Alumínio e Chumbo*

Embora nos últimos anos tenha sido acentuado o ritmo de aumento da produção interna de alumínio e chumbo, que passaram respectivamente de 6,3 e 4,7 mil tons., em 1956, para 18,4 e 12,5 mil toneladas em 1961, os projetos de expansão ainda não são suficientes para que se alcance em 1965 a auto-suficiência com relação a êstes dois metais.

É desejável, pois, que se promovam maiores investimentos a fim de aumentar o ritmo de substituição das importações, para o que o País é excepcionalmente dotado.

B) *Cobre*

A maior deficiência em não ferrosos se manifesta em relação ao cobre, pois o país produzia apenas 5% das 40.000 toneladas consumidas em 1961, tendo que importar US\$ 24 milhões de cobre (40,7% das importações totais de não ferrosos).

A produção anterior de cobre encontra sua principal limitação na deficiência de jazidas de minério. Novas jazidas já foram

localizadas e, uma vez determinada a possibilidade de exploração econômica, o Governo Federal se empenhará em promover a rápida expansão da metalurgia do cobre.

C) Zinco

O principal fator impeditivo da industrialização do zinco no Brasil foi a ausência de minérios suscetíveis de serem tratados pelos processos clássicos. Novos processos recentemente desenvolvidos estão propiciando a montagem de instalações utilizando minérios silicatados com o que se espera para breve a auto-suficiência em relação a esse metal. Para o período 1963/65 entretanto, a produção nacional será apenas suficiente para atender ao acréscimo da demanda.

D) Estanho

Embora as instalações existentes tenham capacidade para suprir o mercado nacional, operam, entretanto, à base de cassiterita importada, dada a insuficiência da produção nacional desse minério.

O programa de pesquisa mineral prevê a intensificação do estudo das ocorrências de cassiterita, havendo boas perspectivas de suprimento do mercado interno.

4.5.4. — INDÚSTRIAS QUÍMICAS

As indústrias químicas deverão manter o mesmo ritmo de crescimento observado no último quinquênio, esperando-se, assim, um apreciável desenvolvimento.

Muito embora existam condições favoráveis à manutenção do ritmo de crescimento, como uma crescente oferta de matérias-primas básicas, o grupo industrial em pauta deve merecer especial atenção do governo por englobar a produção de petroquímicos, álcalis, fertilizantes, celulose e papel, todos de grande importância no processo de desenvolvimento econômico.

A) Alcalis

O abastecimento do mercado nacional de barrilha e soda cáustica, em 1961, apresentou a seguinte feição:

ÁLCALIS	PRODUÇÃO INTERNA (T)	CONSUMO APARENTE (T)	IMPORTAÇÃO	
			(T)	US\$ 1.000
Soda Cáustica.....	70.000	180.000	108.700	7 600
Barrilha.....	44.300	105.000	61.000	2.700

Com base no ritmo de crescimento do consumo, estima-se a demanda de soda cáustica e barrilha, em 1965 em torno de 240 e 140 mil toneladas, respectivamente.

A produção de soda cáustica ficará a cargo, basicamente, de empresas privadas, limitando-se o governo à concessão de favores fiscais, inclusive isenção parcial do imposto de renda na área da SUDENE.

A ação do governo será direta na produção de barrilha através da Cia. Nacional de Alcalis onde serão feitos investimentos da ordem de Cr\$ 4,5 bilhões, no próximo triênio

É, portanto, lícito supor que em 1965 os dispêndios de divisas com as importações de álcalis serão drasticamente reduzidos.

B) Celulose e Papel

A produção interna de celulose aumentou de 100 mil toneladas em 1956 para cerca de 300 mil toneladas em 1962, quando foram necessárias importações de 80 mil toneladas, com dispêndio de US\$ 10 milhões.

Os novos projetos de expansão e implantação indicam que a produção, em 1965 deverá superar as 400 mil toneladas, restando a importação de 25 a 30 mil tons. de celulose de fibra longa, com um gasto máximo de divisas de US\$ 5 milhões.

Papel de jornal — A produção nacional de papel de jornal evoluiu de 37 mil toneladas em 1955 para 65 mil toneladas em

1961 e o consumo aparente aumentou no mesmo período de 165 mil toneladas para 214 mil toneladas. Sòmente o *deficit* de 1961, provocou uma importação de 149 mil toneladas redundando num dispêndio de divisas de US\$ 26,6 milhões.

As perspectivas de produção interna para o ano de 1965 são da ordem de 145 mil toneladas contra uma demanda previsível de 345 mil toneladas, antecipando-se um *deficit* de 200 mil toneladas, correspondente ao dispêndio de US\$ 35 milhões.

A reação do setor privado não tem sido satisfatória frente às facilidades e estímulos oferecidos pelo governo, pelo que êste talvez se veja obrigado a intervir diretamente na promoção de novos empreendimentos no setor.

C) *Fertilizantes*

O consumo aparente de fertilizantes pela agricultura nacional, em termos de elementos nutrientes, foi de 55.000t de nitrogenados, 119.000t de fosfatados e 71.000t de potássicos em 1961.

Aceitando-se um incremento anual do consumo de 15% para o período 1963/65, a demanda provável de fertilizantes em 1965 seria de 70.000t de N. 210.000t de P_2O_5 e 71.000t de K_2O .

Não obstante a existência de planos para a implantação de vários empreendimentos, em 1965 o País ainda estará na total dependência das importações em relação aos potássicos e importando quantidades apreciáveis de nitrogenados e fosfatados.

4.5.5. — INDÚSTRIAS DE BENS DE CAPITAL

Do total dos investimentos previstos para o triênio 1963/65, Cr\$ 1.676 bilhões (preços de 1962) corresponderão a equipamentos. A produção interna deverá contribuir com Cr\$ 1.134 bilhões, sendo a parcela importada correspondente a Cr\$ 542 bilhões, ou seja, 21% do total. Pode-se avaliar a magnitude do esforço que se exigirá da indústria de bens de capital se se considera que em 1958, ela contribuía com 33 % dos investimentos em equipamentos e que, em 1949, esta percentagem alcançava 53 %.

O cumprimento de tão ambicioso programa a cargo da indústria nacional de bens de capital depende basicamente de:

- a) disponibilidade de maior número de técnicos de todos os níveis
- b) adição de equipamentos, em algumas unidades da indústria mecânica, capazes de usinar peças pesadas;
- c) ampliação e implantação de novas unidades produtivas;
- d) criação de facilidades para o financiamento da fabricação e da venda de bens de capital;

A fim de garantir o sucesso do programa, o governo federal deverá adotar, em tempo oportuno, as medidas indispensáveis para a satisfação das condições acima delineadas, principalmente o aperfeiçoamento de formas de crédito que permitam o financiamento da fabricação e das vendas de bens de capital.

4.5.6. — OUTRAS INDÚSTRIAS MANUFACTUREIRAS

As demais indústrias podem ser reunidas em dois grandes grupos, o de bens de consumo e o de materiais de construção. Não foram objeto de cogitação exaustiva no Programa, porque, em sua grande maioria, já se acham desenvolvidas satisfatoriamente e capacitadas a atender integralmente a demanda de seus produtos, mesmo com os aumentos esperados.

Estas indústrias somente encontrariam dificuldades na hipótese muito remota de condições adversas quanto ao mercado ou ao crédito.

A indústria de cimento, que já vem suprindo todo o mercado nacional e que produziu, em 1962, cerca de 5 milhões de toneladas, deve elevar sua produção, até 1965, ao nível de 7 milhões de toneladas, compatível com a demanda esperada. Espera-se que este dinâmico ramo industrial responda satisfatoriamente à pressão da demanda.

4.5.7. — INDÚSTRIA EXTRATIVA MINERAL (MINÉRIO DE FERRO)

O Brasil dispõe de reservas de minério de ferro suficientes, por muitos anos, para expansão de sua indústria siderúrgica e para exportação em larga escala.

Com vistas a ambos os objetivos, o Governo assegurará os recursos necessários, inclusive para aplicação através da Companhia Vale do Rio Doce, que cobrirão os investimentos em pesquisas, exploração e transportes de minérios de ferro, estimados em Cr\$ 8, Cr\$ 8 e Cr\$ 7,7 bilhões e US\$ 36, US\$ 34 e US\$ 37 milhões, nos anos de 1963, 1964 e 1965, respectivamente.

A realização dos investimentos programados permitirá que se alcance a exportação de 8, 10 e 12 milhões de toneladas de minério de ferro, em 1963, 1964 e 1965, pela Companhia Vale do Rio Doce, e 2, 3, e 4 milhões de toneladas de minérios oriundos da Região de Paraopeba.

5.0. — DIRETRIZES PARA AS REFORMAS DE BASE REQUERIDAS PELO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

A análise do desenvolvimento recente, apresentada no Capítulo 1.0., indica que a pressão inflacionária e o conseqüente alto custo social do desenvolvimento de nossa economia decorrem de tensões estruturais que poderiam ser evitadas, em grande parte, mediante um adequado planejamento. Contudo, deve-se ter em conta que a eficácia do planejamento é função de um certo número de condições institucionais básicas. As autênticas modificações qualitativas nos processos econômicos pressupõem reformas que podem ser preparadas pelo planejamento, mas que estão acima de seu alcance direto. Essas reformas são principalmente de dois tipos:

- i) racionalização da ação do govêrno, em cujo campo, no Brasil, destacam-se as reformas administrativas e bancárias;
- ii) eliminação de entraves institucionais à utilização ótima dos fatores de produção, destacando-se as reformas fiscal e agrária.

Tratando-se de matéria, toda ela, a ser apreciada pelo Congresso Nacional, apenas cabe neste documento a indicação de diretrizes básicas que, admitidas, possam tornar as reformas previstas em efetivos instrumentos de política de desenvolvimento.

5.1. — REFORMA ADMINISTRATIVA

A reforma administrativa visa, basicamente, a introduzir o máximo de racionalidade na ação do Govêrno, tanto em seus cen-

tros de decisão como nos de execução. As diretrizes recomendadas são:

A) Separação das atividades de planejamento das de execução, dentro de cada Ministério e no conjunto da Administração. Com vistas a dar unidade de ação ao Governo, se criará um sistema de planejamento para permitir a cada órgão atuar dentro das diretrizes de um plano, concebido ao nível do próprio órgão, mas integrado na política geral do Governo. A elaboração da Proposta Orçamentária será realizada em íntima conexão com o sistema de planejamento e este, em relação às obras, será plurienal, dentro de diretrizes e quantitativos a serem submetidos ao Congresso. A execução do Plano obedecerá a esquemas analíticos elaborados ao nível dos Ministérios e coordenados pelo órgão central de planejamento, que detalhará os esquemas financeiros correspondentes e assegurará a entrega regular dos recursos em função do plano geral de execução orçamentária. O órgão central de planejamento, que deverá ter categoria ministerial, acompanhará a execução de todo o Plano.

B) Articulação de todos os órgãos regionais de desenvolvimento, cujos planos deverão ser apresentados em conjunto e integrados no plano geral. A ação dos órgãos regionais deverá concentrar-se em (a) planejamento e controle da execução de programas de obras de determinadas regiões e (b) execução de programas de pré-investimentos, visando ao melhor conhecimento das reais possibilidades dessas regiões. Os órgãos de desenvolvimento regional deverão, por outro lado, estar vinculados ao órgão central de planejamento.

C) Articulação e integração de todos os órgãos com interferência no setor de abastecimento, a fim de que as necessidades essenciais da população sejam consideradas e tratadas como problema da mais alta prioridade. A recente criação da SUNAB e órgãos vinculados constituiu, nessa direção, passo decisivo.

D) Redução dos órgãos diretamente vinculados à Chefia do Poder Executivo, de forma a possibilitar-lhe uma efetiva coordenação de decisões e unidade de direção.

E) Desmembramento do atual Ministério da Viação e Obras Públicas em um de Viação e outro de Comunicações, com afastamento dos órgãos de obras públicas, que deverão ser vinculados a outros no Ministério do Planejamento e Desenvolvimento.

F) Descentralização das atividades de saúde pública, dentro da orientação já adotada para o setor educacional, transferindo-se funções executivas para os Estados e Municípios.

G) Reforma do Ministério da Educação e Cultura, dentro do espírito da Lei de Diretrizes e Bases.

H) Reestruturação dos órgãos fazendários para aumentá-los a eficiência e reduzir a evasão fiscal.

I) Reestruturação do sistema de controle de contas, descentralizando-o e tornando-o mais rápido e real.

5.2. — REFORMA BANCÁRIA

Sob a designação de «reforma bancária» têm sido usualmente abrangidos todos os problemas relativos à instituição do banco rural, do banco central e de outros bancos oficiais especializados, assim como ao aperfeiçoamento da legislação que regula o funcionamento das instituições financeiras privadas.

No que respeita às instituições mencionadas em último lugar, as normas vigentes são representadas por textos legais esparsos, adotados em épocas diversas, que acusam deficiências e lacunas sérias. No que respeita aos bancos comerciais, as normas legais básicas são, ainda, aquelas baixadas no decênio dos vinte. No que respeita a companhias de financiamento e de investimento, a legislação é quase inexistente. Estas últimas instituições começam a se desenvolver no Brasil promissoramente e é preciso zelar para que o façam em base sadias, evitando-se a repetição de anomalias e distorções que, infelizmente, se registram muitas vezes na história financeira recente de diversos países.

A instituição de um mercado de capitais amplo e eficiente é de fundamental importância para o bom êxito do esforço de desenvolvimento e esse objetivo só será atingido plenamente se for

estabelecido um clima de confiança nas instituições financeiras especializadas em gerir as poupanças do público em geral.

A experiência acumulada no campo do controle governamental dos bancos está a apontar a necessidade de aperfeiçoar-se a legislação sobre a matéria, tendo em vista, principalmente:

a) promover maior especialização das instituições financeiras privadas,

b) deixar clara a responsabilidade dos administradores dessas instituições e defender, sob outras formas, os interesses daqueles que confiam seus recursos a essas instituições;

c) melhor definir os poderes das autoridades monetárias para impor normas de boa técnica administrativa.

A necessidade de maior especialização das instituições financeiras privadas decorre da experiência negativa do Brasil no que respeita ao funcionamento de bancos mistos. Conquanto, a rigor, o problema da incompatibilidade de certos tipos de operações financeiras possa ser resolvido mediante a instituição de departamentos estanques, dentro de uma mesma entidade financeira, e esse sistema funcione satisfatoriamente nos Estados Unidos e na Europa, parece inconveniente no atual estágio de desenvolvimento financeiro do Brasil, cabendo separar completamente operações incompatíveis mediante seu exercício por instituições distintas sem restrição, todavia, no que respeita à propriedade do capital.

No que respeita ao problema de estrutura administrativa pública mais adequada ao controle da moeda e do crédito, convém distinguir liminarmente, dois níveis: o Conselho Monetário, com a função de determinar a política monetária e bancária e o Banco Central, propriamente dito, cuja função é executar a política traçada pelo Conselho.

Examinando-se, em primeiro lugar, o problema de Banco Central, cabe indagar que aperfeiçoamentos devem ser introduzidos na estrutura dos órgãos que atualmente desempenham função dessa natureza, relegando-se a segundo plano o exame de alternativas teóricas. Colocada nestes termos a questão, há que examinar três posições básicas :

a) expansão da SUMOC, para completar-lhe a estrutura e funções instituídas em 1945, com o objetivo expresso de preparar a criação do Banco Central;

b) transferência ao Banco do Brasil S. A. de todas as funções de Banco Central, continuando aquela Instituição a desempenhar, concomitantemente, funções de banco comercial, rural e industrial;

c) a alternativa anterior, com eliminação, todavia, de todas as funções do Banco do Brasil incompatíveis com as de Banco Central.

Das três alternativas apontadas, a primeira e a última são aceitáveis, em termos de boa técnica de Banco Central, mas a segunda representaria hipertrofiar ainda mais as funções do Banco do Brasil, com repercussões seguramente negativas.

Omitindo-se, por questão de síntese, as razões que justificam, embora teoricamente correta, a segunda alternativa, reconhece-se como solução mais recomendável a que compreende a ampliação da SUMOC, incorporando-se-lhe a Carteira de Redescontos e a Caixa de Mobilização Bancária, cujas atribuições atuais representam praticamente o essencial das funções executivas de Banco Central, cabendo acrescentar, apenas, o poder de supervisão do mercado cambial e a custódia das reservas monetárias internacionais oficiais. Paralelamente a SUMOC será transformada em Autarquia, para que tenha independência administrativa e possa atuar eficientemente.

No que respeita ao Conselho Monetário, sua composição deve ser semelhante à do Conselho da SUMOC, inclusive em relação à Presidência.

Sobre o problema de criação do Banco Rural, é necessário distinguir funções normativas e funções executivas. No plano destas, não se pode falar em Banco Rural, pois este não poderia unificar todos os múltiplos aspectos do crédito rural. Mas é de todo recomendável a criação de um Conselho Nacional de Crédito Rural, de que participem autoridades monetárias e administradores das principais instituições de crédito rural, com o objetivo de estabelecer a política a ser obedecida nesse tipo de crédito.

5.3. — REFORMA FISCAL

Duas razões principais conduzem à convicção da necessidade urgente de completa e profunda revisão do sistema tributário brasileiro.

A primeira delas é o próprio fato de que o sistema atual está obsoleto, pois foi concebido para um país de economia semi-colonial. As revisões parciais levadas a efeito contribuíram para tornar o sistema mais adequado às novas condições, porém algumas apenas quebraram sua unidade.

Compete, pois, atualizar o sistema tributário de modo a torná-lo compatível com a atual estrutura da economia brasileira, o que proporcionaria distribuição mais equitativa da carga fiscal e maior eficiência da arrecadação e da fiscalização.

A segunda razão é a necessidade de utilizar a tributação como instrumento de política de desenvolvimento econômico, tornando possível, através dela, orientar os investimentos segundo os interesses da economia nacional.

Estes objetivos e mais a reforma tributária e outras medidas com as finalidades gerais aqui delineadas permitiriam ajustar o aparelho fiscal às exigências de um desenvolvimento econômico estável.

5.4. — REFORMA AGRÁRIA

A inconveniência da atual estrutura agrária para o desenvolvimento do país foi comentada quando se analisou o setor agrícola.

Dispensando-se as razões de natureza teórica, institucional e social que justificam a imediata adoção dessa reforma, indicam-se apenas os seguintes objetivos mínimos que devem ser tidos em conta:

a) nenhum trabalhador que, durante um ciclo agrícola completo, tiver ocupado terras virgens e nelas permanecido sem contestação, será obrigado a pagar renda sobre a terra economicamente utilizada;

b) nenhum trabalhador agrícola, foreiro ou arrendatário por dois ou mais anos em uma propriedade, poderá ser privado de terras para trabalhar, ou de trabalho, sem justa indenização;

c) nenhum trabalhador que obtiver da terra em que trabalha — ao nível da técnica que lhe é acessível — rendimento igual ou inferior ao salário mínimo familiar, a ser fixado regionalmente, deverá pagar renda sobre a terra, qualquer que seja a forma que esta assumir;

d) todas as terras, consideradas necessárias à produção de alimentos, que não estejam sendo utilizadas ou o estejam para outros fins, com rendimentos inferiores a médias estabelecidas regionalmente, deverão ser desapropriadas para pagamento a longo prazo.

DEPARTAMENTO DE IMPRENSA NACIONAL
1963