

Esgotado - Raro - Notável

JUSCELINO KUBITSCHEK DE OLIVEIRA

DIRETRIZES GERAIS DO PLANO
NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO

1955

DIRETRIZES GERAIS
DO
PLANO NACIONAL
DE
DESENVOLVIMENTO

ÍNDICE

Iª. P A R T E

I N T R O D U Ç Ã O

1) — Visão histórica da realidade nacional.....	9
2) — O processo histórico	10
3) — A situação brasileira	10
4) — Expansão e desequilíbrio	12
5) — O problema das crises.....	13
6) — A presença do Estado.....	14
7) — Política de desenvolvimento econômico	15
8) — Plano Nacional de Desenvolvimento	20

IIª. P A R T E

EXPANSÃO DOS SERVIÇOS BÁSICOS DE ENERGIA E TRANSPORTES

1) — Definição de Política	27
2) — O problema da energia.....	28
3) — Lenha e combustíveis vegetais	31
4) — Carvão mineral	33
5) — Petróleo.....	37
6) — Energia elétrica	41
7) — Energia atômica.....	47.
8) — O problema dos transportes e comunicações	49
9) — Transportes ferroviários	54
10) — Transportes rodoviários.....	59
11) — Transportes marítimos e fluviais.....	64
12) — Transportes aéreos	69
13) — O problema das comunicações	71

IIIª P A R T E

I N D U S T R I A L I Z A Ç Ã O D E B A S E

1) — Industrialização e desenvolvimento	77
2) — Indústria siderúrgica e de ferro-ligas.....	79

3) — Indústria de cimento.....	86
4) — Indústria do papel.....	87
5) — Indústria química.....	88
6) — Indústria dos metais não ferrosos.....	91
7) — A grande indústria dos equipamentos.....	94
8) — Exportação de minérios.....	106
9) — Indústria mineral.....	107

IV. P A R T E

RACIONALIZAÇÃO DA AGRICULTURA

1) — Agricultura e alimentação.....	113
2) — Agricultura e ciência.....	117
3) — Novas técnicas agrícolas.....	120
4) j < — j Os rebanhos nacionais.....	124
5) — Armazéns, Frigoríficos e indústrias agrícolas.....	126
6) — Crédito rural.....	128
7) — Agricultura na exportação e na importação.....	130
8) — A Reforma Agrária.....	132

V. P A R T E

PLANEJAMENTO REGIONAL E URBANO

1) — Introdução Geral.....	139
2) — Valorização econômica da Amazônia.....	140
3) — Recuperação do Vale do São Francisco.....	141
4) — Desenvolvimento do Nordeste.....	142
5) — Vale do Rio Doce.....	145
6) — Combinado industrial de Santa Catarina.....	146
7) — Brasil - Central.....	146
8) — Territórios federais.....	147
9) — O Município — unidade de planejamento e os seus problemas.....	148

Meus Patrícios:

Ao se aproximar o fim desta campanha política, em que percorri todo o nosso território, trago gravada em meu espírito a exausta visão de nossas imensas possibilidades e a nítida compreensão da gravidade de nossos problemas.

Estou convencido de que em nossa geração se definirá o destino do Brasil: — seremos uma grande e rica Nação, se soubermos trabalhar intensamente e nos organizarmos para construir nosso futuro; seremos uma grande e pobre comunidade, superpovoada e infeliz, se nos dedicarmos ao gozo presente, à ostentação e às disputas internas.

O Brasil é ainda uma terra de oportunidades. Continuará, entretanto, retardado e sofrido, se não quisermos lutar com a energia de construtores de um novo mundo.

Os propósitos que exponho nas páginas seguintes definem, em sua diretriz geral, o caminho que devemos percorrer nos próximos anos, para acelerar o nosso desenvolvimento econômico. Eles expressam o otimismo sadio e a decidida vontade de criar e realizar que empolga os homens de fé deste imenso Brasil.

As idéias que apresento sintetizam objetivos que vêm amadurecendo no espírito dos mais esclarecidos estudiosos de nossa realidade e das tendências de nossa evolução.

Espero que em torno delas possamos reunir o melhor da nossa capacidade de trabalho, para darmos ao Brasil, nos próximos cinco anos, um novo impulso na senda do progresso e da felicidade de seus filhos.

Juscelino Kubitschek de Oliveira

1 — VISÃO HISTÓRICA DA REALIDADE NACIONAL

Uma nação, meus compatriotas, é um processo humano em marcha. É o processo histórico de uma comunidade. Tem-nos faltado, no Brasil, até recentemente, a compreensão desta verdade. Daí a tendência, que se manifesta em quase todos os intérpretes de nossa realidade, de julgá-la estaticamente, em função de critérios que se aplicam a determinada fase de nossa história, mas não ao seu desenrolar-se. Tão pouco se têm dado conta, os teóricos de nossos problemas, que estes não podem ser compreendidos à luz de um único determinante ou isoladamente das tendências psicológicas e morais de nosso povo, ou ainda, exclusivamente, à luz de fatores que, embora relativamente invariáveis, como a raça ou o meio físico, são dependentes de circunstâncias históricas e produzem efeitos diferentes conforme variem estas circunstâncias.

É por se basearem nessas premissas falsas e se valerem de métodos impróprios que os diagnósticos sobre a situação brasileira têm conduzido, tão frequentemente, a conclusões pessimistas. Para uns o Brasil é um país fatalmente condenado ao atraso, porque lhe seria desfavorável o meio tropical, ou a composição étnica de seu povo, ou um alegado temperamento contemplativo de sua gente. Para outros, o Brasil está mergulhado no mais profundo dos abismos econômicos, ou porque resulte deficitário o nosso intercâmbio comercial ou se revele insuficiente a oferta interna de serviços básicos, como os de transporte e energia. Na mesmo ordem de idéias, há os que nos julgam presa da mais negra decadência moral, se alguns homens públicos prevaricam nos cargos ou com eles se locupletam para fins ilícitos.

Na verdade, por muito que alguns desses problemas nos devam inspirar cuidado, o que está errado em tais conclusões é a maneira pela qual focalizam a realidade brasileira. Diversamente do que julgam tais intérpretes, ela é dinâmica e evolutiva. Longe de se manter constante, sempre se transforma. E em tal processo, a despeito de sua margem de imprevisibilidade, deva à liberdade dos homens e ao acaso das circunstâncias, há etapas ou fases objetivas pelas quais a linha de evolução tende a passar, e cujo conhecimento nos permite a antecipada determinação dos rumos que convém ao nosso país.

Ia. PARTE

INTRODUÇÃO

2 — O PROCESSO HISTÓRICO

Essas etapas ou fases, meus compatriotas, são condicionadas pelo processo histórico, global da civilização a que pertencemos, a civilização ocidental. Fomos, até cerca de 1850, uma terra colonial, cujo progresso se fazia sob o influxo direto do exterior. Dessa época até fins da década dos anos 20, fomos um país sub-desenvolvido e semi-colonial, que já possuía condições internas para se expandir, mas que se mantinha na dependência econômica e cultural das grandes nações européias e dos Estados Unidos da América. A partir de então nossa estrutura econômico-social experimentou profundas transformações e o processo de nossa história se dirige no sentido de possibilitar nosso pleno desenvolvimento e nossa completa emancipação. Vivemos, pois, em nossos dias, os últimos momentos dessa fase de transição. Depende de nós realizarmos ou não as possibilidades que ela implica. Não temos outra alternativa, na altura em que nos achamos, senão a de conquistar o nosso pleno desenvolvimento e a nossa plena emancipação, sob pena de, não o fazendo, fossilizarmos nossa evolução e nos convertermos no caso abortivo de uma comunidade que entra em decadência por se haver estagnado na sua fase de crescimento e de expansão.

3 — A SITUAÇÃO BRASILEIRA

Caracteriza-se a situação brasileira, por isso, pela transformação que experimenta nossa estrutura econômico-social ao sairmos da fase de sub-desenvolvimento e de semi-colonialismo, para a do pleno desenvolvimento¹ e completa emancipação. Essa transformação) se processa, como não podia deixar de ocorrer, através de profundos desequilíbrios estruturais, que se manifestam, particularmente, na crise de nosso intercâmbio exterior e na crise de nossos serviços de infra-estrutura, como os de transporte e energia. Ademais, essa transformação repercute, perturbadoramente, sobre o sistema da moeda e do crédito e sobre os padrões de vida da população.

Nada é mais falso, todavia, do que equiparar tais crises de transformação às crises de exaustão ou de decadência. Embora estas apresentem, freqüentemente, sintomas iguais, decorrem sempre de causas diversas e produzem efeitos opostos. Nossa crise de transformação é fenômeno de crescimento, o que significa, por um lado, que ela decorre do progresso do país e revela a

sua taxa vertiginosa de expansão, e, por outro lado, que tal crise é a condição mesma para que se possa conduzir o país à etapa superior do pleno desenvolvimento.

Pretender solucionar a crise brasileira com remédios prescritos para o único fim de estabilidade, como se fôssemos uma terra exausta e um povo cansado, necessitados de equilibrar as poucas forças que ainda nos restassem é semelhante, malgrado as deformações que acarretam todas as analogias, ao intento de se tratarem as crises da puberdade com medicamentos destinados a mitigar a senectude.

Isso não nos deve, entretanto, levar ao extremo oposto de confundir inflação com desenvolvimento, e presumir que somente através de uma expansão inflacionária é que nos podemos desenvolver. Muito pelo contrário, ainda que possa dar sensação temporária da euforia, a inflação estrangula inexoravelmente o desenvolvimento econômico, pela distorção de investimentos que provoca e pelas tensões sociais que traz em seu bojo.

As dificuldades que decorrem do nosso progresso só podem ser superadas mediante um esforço contínuo e austero para aumentar a capacidade nacional de investimento e orientá-la segundo as linhas de sua essencialidade, de sorte a compensar as deficiências atuais da nossa infra-estrutura mediante o incremento da mesma mais do que [proporcional ao das atividades de super-estrutura.

Da mesma forma, no campo das relações sociais, no domínio das atividades culturais e educativas» na dimensão de nossa vida moral e no que se refere à estrutura e ao funcionamento do Estado, as crises que se verificam, por muito que nos alarmem por suas proporções ou nos entristeçam por seu sentido negativo, são decorrências de nossa transformação estrutural. Fenômeno idêntico se verificou na Europa, em consequência da industrialização. E até há algumas décadas, a grande nação norte-americana, cujo sentido de ordem e eficácia e cujos padrões de ciência e de moralidade hoje admiramos, era apontada como um dos centros de maior corrupção moral e política do mundo, e seu baixo nível cultural, até recentemente, alimentava o benevolente complexo de superioridade das velhas nações da Europa.

Trata-se, pois, nesses domínios, de enfrentar os problemas com um sadio realismo, despido de suficiência hipócrita, de falsa virtude. Em parte, nossas deficiências, no que se refere à organização social e política e aos padrões culturais e éticos, serão superadas pelo simples fato de nos tornarmos um país ple-

namente desenvolvido e emancipado. Em parte sê-lo-ão também mediante um planejado esforço de instaurar, desde logo, uma ordem social mais justa, de assegurar, prontamente, um mínimo de educação básica a todos os brasileiros, e de reformar com urgência, a estrutura do Estado e os processos de sua atuação. Se tais medidas corretivas forem conjugadas às que promovam o nosso desenvolvimento econômico, de sorte que a infra-estrutura real da sociedade se transforme no mesmo passo que sua superestrutura, podeis estar certos que as reformas de que vos falo terão melhor destino de quantas se têm tentado entre nós, na pretensão de se lograr impô-las apenas com força das leis e dos decretos.

E assim, meus compatriotas, tendo-vos traçado sucintamente, o quadro geral da situação brasileira, passo agora a vos expôr o que me parecem ser as principais características de nossa situação econômica, indicando-vos as diretrizes que nortearão, nesse capítulo, o programa de governo que, se eleito, me comprometo a realizar.

4 — EXPANSÃO E DESEQUILÍBRIO

Como já salientei, a atual estrutura econômica do Brasil se caracteriza por sua transitoriedade. Não somos mais um país puramente subdesenvolvido e semi-colonial, nem chegamos ainda a nos converter em uma economia plenamente desenvolvida e emancipada. No processo de transformação em que nos encontramos, desde o fim dos anos 20, experimentamos um acentuado incremento da renda nacional e nítidas transformações estruturais.

A produção real cresceu, no período de 1939 a 1954, na proporção de 4,8% de incremento anual, enquanto a população cresceu em cerca de 2,4% por ano. A produção agrícola cresceu na mesma proporção da população, 2,4% ao ano, enquanto que a produção industrial cresceu de 7,3% ao ano e os serviços, de 4,8%, no mesmo período. A produção, que era representada quase inteiramente, antes de 1930, por produtos primários, tornou-se cada vez mais diferenciada e elaborada, de tal sorte que, em 1954, 28,9% correspondem à agricultura, 21,6% à indústria e os restantes 49,5% aos serviços, considerando-se a produção real.

Ocorre, todavia, que essa vertiginosa expansão da nossa economia, por isso que abrange setores tão amplos da mesma e se processa em taxa tão acelerada, suscitou, em contra-partida, a crescente deficiência de nossa capacidade de importação, ante a progressiva demanda de equipamentos e de matérias primas destinadas ao suprimento da indústria nacional, e provocou um desequilíbrio ainda mais grave entre a oferta de bens e serviços infraestruturais e a procura cada vez mais acentuada de tais bens e serviços.

Como decorrência desses dois desequilíbrios e por outras razões que não importa agora destacar, desencadeou-se um surto inflacionário que tornou impossível a estabilidade dos custos e prejudicou profundamente o poder aquisitivo da população, cujos reajustamentos salariais sempre vêm em atraso com relação à elevação dos preços e logo são devorados por nova carestia.

5 -- O PROBLEMA DAS CRISES

Tais crises, expressão e produto de nosso acelerado progresso econômico, delimitam o campo de nosso principal problema. É para a superação delas que se dirige, sobretudo, no terreno econômico, o programa de governo que submeto à apreciação de meus concidadãos.

Entre outros motivos circunstanciais, a razão pela qual esses problemas de base, que já se fazem sentir há vários anos e se vêm apresentando em termos cada vez mais agudos, não foram ainda solucionados, reside, por um lado, na falta de compreensão histórica de nossa realidade, por outro lado, na impropriedade das condições segundo as quais se tem procurado resolvê-los.

Como nunca se consideraram esses problemas sob a devida perspectiva histórica, o malogro das tentativas levadas a cabo para resolvê-los decorre do fato de não serem enfrentados nas condições apropriadas. Transportaram-se para o nosso país, mecânica e acriticamente, técnicas e instituições que, ou *não* correspondiam mais às condições de nossa época -- como é o caso das correspondentes ao liberalismo europeu do século XIX, ou não se ajustaram à nossa realidade -- como é o caso das que insistem em dar tratamento monetário a fenômenos que são basicamente econômicos.

6 — A PRESENÇA DO ESTADO

Isto significa, em outros termos, que o desenvolvimento econômico do Brasil só pôde ser promovido mediante uma contínua e eficaz assistência do Estado às necessidades da produção, do empresário e do trabalhador nacional. Entregue ao seu próprio destino, ela nem consegue expandir-se, em virtude da heterogeneidade e descontinuidade do nosso meio econômico, nem logra vencer a competição internacional, devido a circunstâncias em que sobressaem a deficiência de capitais e a incipiência dos recursos tecnológicos que dominamos.

Essa assistência constante e eficaz que o Estado deve prestar ao empresário e ao trabalhador nacional, se quiser, ao mesmo tempo, promover o desenvolvimento econômico do país e incentivar o regime da iniciativa privada, tem de se traduzir, primeiramente, por um esforço de planejamento, no sentido de orientar a economia brasileira para o seu desenvolvimento. Basta atentar para a circunstância de que até hoje não logramos instituir de forma permanente o hábito do planejamento, numa época em que até os países de capitalismo adiantado se valem dessa técnica para defender seus interesses, e as grandes nações subdesenvolvidas, que se encontram em fase semelhante à nossa, como a Índia, por exemplo, já a adotaram há algum tempo, -para se compreenderem os motivos pelos quais temos dispendido em vão tantos esforços e tantos decursos preciosos.

Já tem sido demonstrado pelos economistas que, por força de circunstâncias históricas, não há mais oportunidades para um rápido desenvolvimento econômico espontâneo de países como o Brasil, nos moldes do que ocorreu no Canadá ou nos Estados Unidos.

A presença do Estado, na batalha do desenvolvimento econômico de países retardatários na senda do progresso, é uma condição de vitória no mundo de hoje.

A ação orientadora do Estado deve procurar eliminar as influências nocivas dos ciclos de prosperidade e depressão, que ocasionam imensos desperdícios de esforços; deve adotar medidas que facilitem as transformações estruturais da economia, evitando que essas se processem através das crises que caracterizam o desenvolvimento espontâneo, e deve incrementar a capacidade de poupança, - para só citar alguns setores em que é essencial a sua ação de presença.

Creio que o desenvolvimento orientado de nossa economia

não deve ser consequência do propósito único de aumentar o grau de intervenção do Estado, mas deve visar, antes, a substituir a intervenção esporádica e descoordenada do Estado pela formulação de um programa orgânico, dentro do qual a iniciativa privada conheça as metas gerais que o desenvolvimento econômico exige e os incentivos que o Estado está disposto a proporcionar.

Para esse fim, o programa de governo que me proponho a realizar, prevê, inicialmente, a adoção de um «Plano Nacional de Desenvolvimento», no qual se determinam os objetivos e as condições necessárias para que a iniciativa privada nacional, com o auxílio do capital estrangeiro e a eficaz assistência do Estado, possa realizar a grande tarefa de nosso desenvolvimento e emancipação.

Como se verá, não se trata de um plano global e rígido de economia nacional, mas de uma programação metódica de medidas governamentais, de objetivos e metas para a iniciativa privada.

Nêta a posição que se atribui ao Estado será predominantemente de um manipulador de incentivos e não de um controlador de decisões; será de um investidor pioneiro e supletivo, em vez de um Leviathan absorvente.

Antes de apresentar as linhas mestras desse Plano, julgo importante repetir alguns conceitos básicos.

7 — POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Na história do desenvolvimento econômico dos povos, há sempre um momento em que eles ultrapassam a fase de simples consumo imediato de bens produzidos e ingressam no ciclo em que um excedente de riquezas se acumula sob a forma de instrumentos de trabalho, de máquinas, de fábricas e de grandes empresas agrícolas. Principia, então, um processo de aceleração do desenvolvimento econômico e verifica-se um enriquecimento cumulativo, com o adicionamento contínuo de novas fábricas e bens de produção.

A concentração cumulativa de recursos, sob a forma de investimentos reprodutivos, tem-se mostrado, todavia, um processo moroso e muitas vezes marcado por inegáveis injustiças sociais. A intervenção do Estado visando a provocar o aceleração de investimentos reprodutivos e criar uma austera disciplina de consumo, torna-se uma imposição lógica nas regiões

que, como o Brasil, estão hoje na fase inicial do processo de desenvolvimento econômico. Sua atuação é essencial, no sentido de atrair poupanças externas, em forma de capitais estrangeiros, que auxiliem a romper o conhecido círculo vicioso de uma renda baixa que não permite aumentar a capitalização, e uma capitalização que é reduzida devido à renda insuficiente para cobrir os consumos imediatos. Cabe ao Estado a missão de pôr em marcha o processo cumulativo de desenvolvimento econômico.

De início é preciso que o Estado atue no sentido de aumentar os investimentos reprodutivos, incentivando ou impondo um maior coeficiente de poupanças aos grupos de alta renda, propensos geralmente a consumos hedonísticos e ostentatórios, e à imitação dos padrões de consumo de povos que já alcançaram altos níveis de prosperidade.

A disciplina austera de consumos das classes mais favorecidas não é apenas uma condição essencial ao aceleração da capitalização e um exemplo para as classes que ascedem na escala social; é, também, um objetivo político capaz de fortalecer a doutrina da liberdade e iniciativa privada. A disparidade de padrões de consumo no seio de uma sociedade pode ser um estímulo à ascensão social, quando não exagerada, e será, certamente, um fermento de lutas de classes, quando levada a extremos que são freqüentes em países pouco desenvolvidos. Um clima de austeridade de gastos, de poupanças e de investimentos reprodutivos depende da clarividência das classes de alta renda, e, se esta não se manifestar, de uma ação decidida do Estado, educativa e impositiva.

O desenvolvimento econômico - o progresso crescente - é uma fatalidade quando reduzimos gastos e desperdícios de hoje para bem aplicá-los em meios que nos permitam maior produção amanhã. Deve ser política permanente do Estado favorecer os investimentos reprodutivos em prejuízo dos consumos perulários e fomentar a elevação do coeficiente de poupança nacional.

Quando o mecanismo de acumulação de capitais é ainda primário, o pequeno estoque de disponibilidades para investimento tende a aplicar-se nos setores especulativos e a fugir dos investimentos básicos e principalmente daqueles em que a indústria apresenta características inconfundíveis de serviços de utilidade pública, como nos setores de energia e transportes.

E' missão do Estado orientar os investimentos privados

para o campo dos empreendimentos reprodutivos e combater as aplicações puramente especulativas. Essa orientação deve visar ainda a acelerar as mudanças estruturais da economia que se verificam no processo do desenvolvimento econômico.

Circunstâncias inelutáveis forçam o Estado a agir como empresário e industrial, procurando orientar recursos para os setores pouco atrativos para a iniciativa privada ou que dela escapam devido à massa de capitais que precisa ser investida em curto prazo. E' dever do Estado não apenas dar eficiência de padrão industrial aos setores em que fôr obrigado a agir como empresário, mas também programar seus esquemas de captação de recursos financeiros e de gastos em investimentos, de modo a não influir de fôrma inibidora sôbre os fatores de produção disponíveis a cada instante.

Por outro lado, em países como o Brasil deve caber ao Estado a missão de condicionar circunstâncias que permitam a vinda de capitais privados estrangeiros para se aplicarem em investimentos reprodutivos ao lado dos empresários nacionais, assim como de atrair capitais públicos estrangeiros para os investimentos de infra-estrutura, para os setores essenciais de energia, transportes e indústrias básicas.

Esse condicionamento de circunstâncias capazes de atrair capitais estrangeiros não especulativos, não será muito mais do que o que se exige como pré-requisito para um clima sadio de desenvolvimento econômico,, isto é, estabilidade política e social, estabilidade de instituições econômicas, estabilidade monetária, confiança no futuro e eliminação de complexos jacobinos.

Na definição de uma política de atração de capitais estrangeiros, não se pôde esquecer a contingência fatal que obriga o país pouco desenvolvido a interferir diretamente no comércio exterior, em busca de situações que facilitem ou permitam o seu desenvolvimento.

Os países retardados são geralmente exportadores de matérias primas ou produtos primários e importadores de produtos industriais. Acontece normalmente que a procura de produtos primários pelos países desenvolvidos cresce com menor intensidade que a procura de produtos industriais pelos países sub-desenvolvidos, quando em ambos aumenta a renda por habitante. Há uma tendência persistente de desequilíbrio da balança de pagamentos, contrária aos países sub-desenvolvidos, que para ser corrigida exige a atuação do Estado.

Essa atuação tem que se processar na limitação das impor-

tações, orientando-as para os setores de maior essencialidade e para os bens de capital, ou no fomento das exportações. A limitação das importações se realizará de fôrma menos nociva se resultar de um esforço interno de produção de substitutivos de importações, o qual deve ser um dos objetivos de uma política de desenvolvimento. O fomento às exportações e a eliminação das flutuações cíclicas dos mercados exteriores, têm que ser perseguidos com o aumento da produtividade e a diversificação dos produtos oferecidos à exportação.

A industrialização é a diretriz correta para o desenvolvimento econômico de um país de população crescente, com um grande mercado potencial e dotado de adequados recursos naturais. Além de representar, em si, um estágio econômico evoluído, ela permite a substituição de importações e a diversificação dos artigos de exportação. Mais ainda, ela determina o progresso da agricultura, e pela valorização dos mercados de alimentos e matérias primas, pelo estímulo à introdução de tecnologia agrícola avançada e pela absorção dos excedentes de mão-de-obra que se formam nos campos.

Uma outra política essencial para acelerar o desenvolvimento econômico é a da distribuição e orientação do crédito, em termos de suplementação das poupanças privadas no quadro dos investimentos reprodutivos. Cabe ao Estado criar condições que permitam os financiamentos a médio e longo prazo, assim como prover o sistema bancário de recursos adequados nos momentos próprios. O encaminhamento de poupanças coletivas para o financiamento de investimentos privados de marcado interesse nacional e para investimentos governamentais de base, é um método que deve ser usado com segurança e objetividade.

Cabe ainda ao Estado o dever de incentivar o aperfeiçoamento tecnológico e o aumento de produtividade dos investimentos, propiciando meios para a divulgação de novas técnicas e para a manutenção de escolas, laboratórios e centros de pesquisas, onde se possa formar uma inteligência apta a enfrentar os problemas complexos de criação, construção, controle e direção das entidades industriais e econômicas que caracterizam os países desenvolvidos.

Cabe por fim ao Estado a missão de árbitro no livre jogo da economia, para impedir o desapareço das regras de moral e de justiça social que fundamentam a estabilidade de uma economia sólida e sadia. O processo do desenvolvimento econômico deve ser realizado sem sacrifícios exclusivos das classes trabalhado-

ras» mas, ao contrário, transformando-as em participantes diretas dos benefícios do progresso. A margem de poupanças da coletividade dependerá em última análise de um progressivo acréscimo de produtividade do trabalhador, e isto se dará na medida em que o trabalho deixar de ser castigo e um desalento. para se tornar uma esperança de melhores dias.

Existirão sacrifícios coletivos, que só se tornarão toleráveis se distribuídos com justiça por todas as classes. Cabe ao Estado dar sentido social à riqueza. O Desenvolvimento econômico terá como consequência a eliminação da pobreza.

Podemos dizer, como o economista das Nações Unidas, que de nenhuma maneira o desenvolvimento econômico será unicamente o resultado de combinações espontâneas das forças econômicas. E' preciso conjugar-se nele a iniciativa privada com uma firme política estatal, com um tipo de intervenção que se determine a promover o desenvolvimento, criando condições que orientem e estimulem em vários sentidos, a ação do empresário, sem regular de forma alguma suas decisões individuais. Para o fazer, o Estado apelará para os instrumentos da política monetária, cambial, fiscal e alfandegária, e para os próprios investimentos básicos.

A ação fiscal e econômica do Estado tem que coordenar suas diferentes manifestações, orientando-as para o fim primordial do desenvolvimento com a maior unidade possível e eliminando as contradições que com tanta frequência diminuem sua eficiência. A consideração de que o aumento na produtividade e na taxa de inversões condiciona todo o desenvolvimento econômico, deve ter consequência para a política monetária, o regime tributário, os sistemas de crédito e os gastos do tesouro, e não unicamente para conseguir no setor público uma alta taxa de capitalização, senão para que esta se alcance também no setor privado,

A intervenção do Estado na aplicação de uma política multiforme de desenvolvimento econômico, deve ser orientada por um **Plano Nacional de Desenvolvimento**, que estabeleça metas e linhas de ação coordenadas para o Governo e a iniciativa privada. Não devemos esquecer, todavia, que o segredo de um plano de desenvolvimento destinado ao sucesso será aquele que desencadear as forças do processo natural de acumulação econômica e que se limitar ao mínimo de intervenção estatal, sem fugir às circunstâncias impositivas dessa intervenção.

Em outra oportunidade analisarei mais de perto as diretrizes da política anti-inflacionária, a qual, conjugada a uma polí-

tica cambial, tributária e creditícia, condicionará a execução do Plano Nacional de Desenvolvimento que apresentamos em suas linhas gerais ao Povo Brasileiro.

8 — PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO

Estou convencido de que a atitude do Govêrno no campo econômico deve ser não a expectativa passiva, mas, ao contrário, a intervenção em apôio de iniciativa privada, orientando-a e suplementando os seus esforços, no sentido de acelerar-se o processo de acumulação de riquezas da coletividade e de divisão equitativa de bens e benefícios do progresso.

Essa intervenção precisa, entretanto, processar-se no quadro de um Plano Nacional de Desenvolvimento, em que se defina, de forma clara, o campo de ação da iniciativa privada e se delimite objetivamente o âmbito de atuação direta do Estado, coordenando-se estes dois setores de modo a evitar atritos, inibições, ou excessos de investimentos simultâneos a absorverem fatores de produção limitados, gerando pressões inflacionárias. Um plano dessa natureza tem que ser um balanço cuidadoso de nossas necessidades em confronto com os recursos disponíveis. Tem que se cingir a uma solução prioritária de objetivos, porque é preciso fazer primeiro as coisas primárias, isto é, as que fundamentam novos passos futuros. Deve ser, entretanto, um plano objetivo realista, capaz de conduzir-nos a resultados positivos e não apenas a iniciarmos dezenas de projetos e não os concluir.

Não devemos, todavia, desconhecer que um plano não é um fim, senão um meio para atingir a objetivos desejáveis e um processo contínuo de previsão e execução que se adapte às condições emergentes. O plano que delineio é um plano democrático, que deve impôr confiança e aliciar colaboração de toda a coletividade, e exigirá a participação de cada cidadão como colaborador e não apenas como beneficiário ou vítima.

Estou convencido de que, em pouco tempo de ação enérgica do Governo, uma confiança crescente envolverá a execução do Plano. Está nas mãos do Governo e é seu dever dar um exemplo concludente de bôa orientação, transformando o seu orçamento de investimentos anuais num verdadeiro plano de desenvolvimento. Está a seu alcance demonstrar que uma composição bem concebida de investimentos, em que se dê prioridade absoluta às inversões de alto índice de produtividade, pôde suprir uma deficiência quantitativa de recursos.

Se os orçamentos federais forem expurgados de projetos fantasistas, de enormes desperdícios em obras de interesse econômico, nulo ou remoto, para se concentrarem em obras de repercussão imediata, como a recuperação dos meios de transporte existentes, em pouco se alcançarão resultados surpreendentes.

A responsabilidade direta do Governo Federal e dos Governos Estaduais e Municipais no Plano Nacional de Desenvolvimento é preponderante, porquanto o valor dos investimentos públicos tem variado de 30 a 40% do total dos investimentos verificados no País.

Em 1953, para um total de investimentos brutos de 64 bilhões de cruzeiros, o setor público contribuiu com 25,6 bilhões, representando 40%. Repito, a eliminação de desperdícios, de gastos fantasiosos e de desacertos na execução dos orçamentos públicos poderão proporcionar uma massa substancial de recursos para a execução do Plano.

Além de dar exemplo de equilíbrio e eficiência de gastos, deve o Governo criar novas condições de incentivo aos investimentos privados, orientando-os para os setores de maior produtividade.

A idéia do Plano Nacional de Desenvolvimento é acelerar o processo de formação de riqueza, aumentando a produtividade dos investimentos existentes e aplicando novos investimentos em atividades reprodutivas. O objetivo final do Plano é aumentar o padrão de vida do povo, abrindo-lhe oportunidades de melhor futuro.

Para atingir a essas finalidades, devem ser atacados os seguintes objetivos primários:

- 1) — Expansão dos serviços básicos de Energia e Transportes .
- 2) — Industrialização de Base.
- 3) — Racionalização da Agricultura.
- 4) — Valorização do Trabalhador.
- 5) — Educação para o Desenvolvimento.
- 6) — Planejamento Regional e Urbano.

Vamos definir, sumariamente, cada um desses pontos no quadro de nosso programa de Governo.

A «**Expansão dos serviços básicos de Energia e Transportes**» pretende eliminar dois pontos clássicos de estrangulamento de nossa economia e criar fatores de germinação e estímulo à iniciativa privada. No Plano se define o objetivo de reorganização e reaparelhamento dos sistemas de transportes operados

pelo Governo, com a criação de entidades governamentais de espírito industrial, e o investimento seletivo de recursos em equipamentos. Define-se também a política do Governo nos setores de petróleo, carvão de pedra, combustíveis vegetais e eletricidade, com a indicação das tarefas atribuídas à iniciativa privada.

A «**Industrialização de base**» propõe-se fortalecer a economia nacional, reduzindo a procura de importações desnecessárias, ao mesmo tempo que fundamentar um grande progresso para a indústria de transformação. O pensamento, que orienta esta parte do Plano, é definir um certo numero de metas para os vários setores julgados essenciais ao nosso desenvolvimento normal. Essas metas deverão ser atingidas pela iniciativa privada com decidido apoio governamental, cuja forma será definida em cada caso.

A «**Racionalização da Agricultura**» engloba programas de mecanização da lavoura, ampliação do uso de fertilizantes, generalização de técnicas de irrigação e conservação dos solos, introdução de métodos aperfeiçoados de seleção e defesa sanitária da produção animal e vegetal, além de programas de industrialização dos produtos agro-pecuários e racionalização do comércio de produtos do campo, através de redes de silos, armazéns e frigoríficos. O Plano procura dar ênfase à interdependência entre certos setores industriais e agrícolas, procurando coordenar de forma objetiva programas como o de fabricação de fertilizantes e de equipamentos agrícolas, com as necessidades efetivas da agricultura.

A «**Valorização do Trabalhador**» é um objetivo que, sobre ser político, tem o mais alto sentido econômico. A valorização do trabalho humano, sob a égide do Estado, é condição necessária para a sobrevivência da liberdade e da livre iniciativa, que estão nos fundamentos de nossa filosofia da vida. O trabalhador assalariado, de todas as categorias, desde o trabalhador braçal até o operário intelectual de alto nível, constitui a mais nobre peça do mecanismo da produção. O Estado, quando intervém no livre jogo da vida econômica para incentivar a formação de riquezas e a acumulação de capitais em forma de máquinas e instrumentos de trabalho, tem o dever de defender o trabalhador, evitando que o enriquecimento da coletividade se processe à custa de seu empobrecimento. A assistência social ao trabalhador não se deve destinar apenas a preservar a máquina humana de produção, mas, principalmente, a criar condições de efetiva participação do trabalhador nos benefícios da produção. Por isto, num Plano Nacional de Desenvolvimento, é essencial

a inclusão de objetivos que conduzam à valorização do trabalhador e possibilitem transformá-lo em acionista da grande empresa que a nossa economia deve ser.

A «Educação para o Desenvolvimento» é o quinto tema básico de nosso Plano Nacional de Desenvolvimento. A formação de elites dirigentes capazes de interpretar com objetividade as peripécias de nossa luta pela conquista de um continente tropical e o processo histórico de nossa formação social, e de influir, com novas táticas, no destino dessa luta e desse processo; a educação de elites e de massas para a realização de novas tarefas, impostas por novas formas sociais e novas técnicas de vida econômica - eis o objetivo a que nos impelem as circunstâncias do momento que vivemos. A suscitação acelerada de uma «inteligência» numerosa e de alto padrão de cultura e objetividade, constituída de homens aptos a dirigir e criar no campo das atividades econômicas, na administração e na política, deve constituir motivo de um esforço planejado, que oriente nossa juventude para o campo das atividades de maior importância e para as profissões de que mais necessitamos.

O «**Planejamento Regional e Urbano**» engloba problemas que precisam ser tratados, de forma especial, no quadro da administração pública. O desenvolvimento coordenado de certas áreas, em que fatores geográficos e históricos exercem influências marcantes, dificultando o trabalho e limitando o progresso, deve ser programado pelo Governo e por êle incentivado de tal sorte que nos aproxime do ideal da evolução equilibrada de todas as regiões do País. Assim, os problemas da Amazônia, do Vale do Rio São Francisco, do Polígono das Secas e do Brasil Central, devem ser tratados de forma adequada, adotando-se os métodos que caracterizam o moderno planejamento regional.

Neste capítulo, lançamos também uma idéia nova entre nós, que é a da criação de grande combinados industriais, como os que estamos projetando para utilizar, ao máximo, a energia elétrica de Paulo Afonso, industrializando o Nordeste, ou o que elaboramos para a utilização do carvão de Santa Catarina.

Finalmente, trataremos neste capítulo dos problemas de urbanismo e municipalismo, tentando soluções realistas e anti-demagógicas para as questões básicas das comunas brasileiras.

O «**Plano Nacional de Desenvolvimento**» será uma experiência nova em nosso País e uma tentativa séria de trabalho organizado. Não se enquadrará em esquemas teóricos de planejamento, mas oferecerá soluções originais para problemas e situações peculiares ao nosso meio e à nossa época. Por isso que não de-

riva de presupostos doutrinários nem tenciona definir esquemas rígidos de ação, melhor será compreendido e julgado pela enumeração de seus objetivos concretos.

Para bem focalizar os elementos vários dêsse Plano, julgo que o meio mais prático, mais intuitivo e mais compreensível será a definição,, sempre que possível, de uma série de métras da economia nacional, e o enunciado de uma série de políticas de ação governamental, a serem atingidas e desenvolvidas no prazo do próximo quinquênio.

O programa de **métras de economia nacional**, para ser definido, exige um balanço realista e detalhado dos nossos recursos naturais e dos fatores de produção que poderemos mobilizar em face da conjuntura atual. A definição de cada **métra** ou grupo de **métras** implica uma análise dos métodos a serem preferidos e da política a ser seguida, para que possam ser atingidas. Dessa forma, existirão **métras** quantitativas de produção, ao lado de **métras** de serviços e **métras** de organização. Existirão definições de políticas específicas para certos setores econômicos ou sociais.

A idéia da fixação de **métras** claramente definidas tem a intenção de permitir a concentração de esforços nos setores que nos importa desenvolver com caráter prioritário. Evidentemente, concentração de recursos e energias em determinados setores não significa a intenção de total abandono dos demais. O **Plano Nacional de Desenvolvimento** não será a única e absorvente preocupação do Governo, que não póde esquecer as missões sociais e políticas que lhe impõe a condução de um Estado moderno . Será, todavia, o tema mais frequente de sua atividade.

A exposição que se segue, das linhas mestras do **Plano Nacional de Desenvolvimento**, tem o sentido de primeira aproximação e espera servir de base para discussões e críticas que tenderão a aperfeiçoar os seus conceitos e o seu conteúdo prático. Como já afirmei, noutra oportunidade exporei pontos de vista gerais sôbre a política econômica e financeira a ser seguida pelo Govêrno, de modo a propiciar as condições necessárias à realização integral do plano de trabalho que deverá nortear nossa tarefa de acelerar o ritmo econômico do Brasil[*sic*]. Os capítulos referentes á **Valorização do Trabalhador** e á **Educação para o Desenvolvimento**, vem sendo divulgados por mim nas palestras diárias que tenho tido com o povo brasileiro, através do rádio e da imprensa. Por isto não os reproduzimos aqui.

IIa. PARTE

EXPANSÃO DOS SERVIÇOS BÁSICOS DE ENERGIA E TRANSPORTES