

JÂNIO QUADROS

MENSAGEM

AO

CONGRESSO NACIONAL



AMERICAN EMBASSY  
Rio de Janeiro, Brazil

Enclosure to T/S dated 1/4/61

1961

*INTRODUÇÃO*

I

I — SITUAÇÃO ECONÓMICO-FINANCEIRA

A) PARTE GERAL

COMPORTAMENTO GLOBAL DA ECONOMIA

FINANÇAS PÚBLICAS

MOEDA E CRÉDITO

RELAÇÕES ECONÓMICAS COM O EXTERIOR

B) PARTE ESPECIAL

ENERGIA

TRANSPORTES

COMUNICAÇÕES

INDÚSTRIA

ATIVIDADES AGROPECUARIAS

ARMAZÉNS, SILOS E FRIGORÍFICOS

II — SITUAÇÃO SOCIAL

EDUCAÇÃO E CULTURA

SAUDE  
TRABALHO  
PREVIDENCIA SOCIAL  
ASSISTENCIA SOCIAL  
HABITAÇÃO E URBANIZAÇÃO  
EMIGRAÇÃO E COLONIZAÇÃO

VI

III — SITUAÇÃO POLITICO-INSTITUCIONAL

ORDENAMENTO JURIDICO  
REGIME DA PROPRIEDADE  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL  
SEGURANÇA NACIONAL

IV — POLITICA EXTERNA

DIRETRIZES GERAIS  
NAÇÕES UNIDAS  
PAISES SOCIALISTAS  
EUROPA  
MUNDO AFRO-ASIÁTICO  
POLITICA CONTINENTAL

*Senhores Membros do Congresso Nacional.*

*Tenho a honra de, pela primeira vez, dirigir-me a Vossas Excelências, no exercício do mandato que me outorgou o Povo brasileiro. Faço-o, em cumprimento ao preceito constitucional, para dar conta da situação do País, e indicar as providências legislativas que pretendo pedir.*

*Recebi o Governo do País em aparente normalidade política. Um balanço das reais e subjacentes condições do momento nacional mostra, entretanto, que a sua estabilidade político-social se acha sêriamente ameaçada pela difícil situação econômico-financeira; pelas tensões resultantes da inflação, que vem acompanhando um processo de desenvolvimento parcial e desequilibrado, e alimentadas por injustas desigualdades na distribuição da renda nacional; pelo desajuste do aparelho institucional às novas exigências de um Brasil em rápida evolução; e pela inadequação dos padrões de comportamento no exercício de funções públicas e na gestão dos dinheiros do Povo.*

*Tais condições, bem como seu significado no quadro da sociedade brasileira, constam, em linhas gerais, do*

documento que ora submeto à alta consideração de Vossas Excelências, e no qual procuro indicar, em relação a alguns temas, a orientação que pretendo emprestar à ação governamental, ou fixar as premissas que deverão nortear

## VIII

*a definição das políticas mais convenientes ao interesse nacional.*

*A situação descrita e o conhecimento das tendências inferidas do passado marcam a envergadura dos problemas com que depara a Nação e as dificuldades que devemos vencer no imediato futuro. A tarefa é ingente, mas não deve ser motivo para pessimismos ou desesperanças. A visão panorâmica do momento histórico do País, a partir da última guerra, não autoriza tais atitudes. Se o progresso realizado não satisfaz às nossas mais profundas aspirações, em muitos setores as conquistas são significativas, e justificam a fé nas condições propícias do Brasil e nas virtudes do nosso Povo. A natureza, todavia, dos problemas que hoje nos afligem evidencia as falhas de uma visão estreita e distorcida do processo de desenvolvimento que vivemos, a insuficiência da técnica de planejamento adotada, a incompreensão de grande parte das classes dirigentes para os problemas da nacionalidade, e os malefícios de uma generalizada incapacidade de optar. A acumulação de erros de orientação ou decisão e — mais importante — o acervo de problemas sem solução, na vã tentativa de conciliar contraditórios e auferir benefícios, sem pagar os seus custos, põem em risco não só a continuidade de um processo sem alternativa para a Nação, mas as próprias conquistas já incorporadas às nossas tradições. A situação social e econômica não mais comporta o clima fácil da ambigüidade e das transigências com o futuro. É pela capacidade de afrontá-lo e pôr-lhe cõbro que se medirá a grandeza de um novo Governo.*

*Será o da descomunalidade...*

...a do desenvolvimento a nossa política. Mas a do desenvolvimento do homem.

## IX

*Uma política de Governo se define em função de objetivos, e do projeto que esses mesmos objetivos impõem ao processo histórico. É a partir de um destinatário único e exclusivo — o homem — que se afirmam o esforço nacional, e a necessidade da promoção social, econômica e institucional da coletividade. Esforço a se orientar por um planejamento global que atenda à multiplicidade das suas exigências e à unidade do seu fim.*

*Não pretendo, nesta oportunidade, encontrar ou propor soluções para todos os nossos impasses, nem definir condutas para todos os setores, nem tomar posição sobre teses polêmicas. O desenvolvimento é condicionado, historicamente, por múltiplas variáveis, e tem a sua técnica. A ação governamental orientadora desse processo não pode, portanto, ficar adstrita a postulados que desconheçam essas condicionantes ou violentem essa técnica. Mas deve buscar a cada instante, pragmáticamente, dentre os processos e meios possíveis, os mais eficazes. O que quero, sim, desde já, é afirmar a dimensão nova que ganham os nossos desafios, à escala daquele destinatário; e em razão dele partirmos para a fixação das várias políticas setoriais que pede um programa de Governo.*

*O que devemos buscar é a implantação de uma sociedade realmente funcional, à medida do homem, na qual todos os comportamentos coletivos encontrem as condições do seu aperfeiçoamento: a economia, em crescente produtividade; a vida social, na realização de um bem-estar equitativamente repartido; e as instituições, na sua máxima representatividade, em um regime de liberdade responsável.*

*A realização dessa tarefa, que é encargo histórico de todo Governo, só se pode perseguir, nas circunstâncias atuais, num clima de austeridade. Não como atitude heróica, porém estéril, mas como instrumento necessário para alcançar condições sociais que têm como prêmio a prosperidade comum.*

*Pretendo empregar nessa tarefa tôdas as energias que o Altíssimo me conceder, com a autoridade e a responsabilidade de que me investiu a vontade do Povo. Ela, porém, só será minha se fôr também do Povo, também de Vossas Excelências, como sua legitima e maior expressão.*

Brasília, 15 de março de 1961.

JÂNIO QUADROS.

**SITUAÇÃO ECONÓMICO-FINANCEIRA**

## A — PARTE GERAL

### I — COMPORTAMENTO GLOBAL DA ECONOMIA

#### a — Evolução Recente

O propósito de delinear os rumos do processo econômico do Brasil deve apoiar-se numa análise retrospectiva da nossa evolução a partir da Segunda Guerra Mundial, quando se difundiu a preocupação de encarar globalmente os problemas da humanidade e se tomou consciência da enorme disparidade de níveis de renda entre os diversos países do mundo. Ao impacto da maturação desta consciência internacional reagiram os países em situação de inferioridade ou subdesenvolvidos. Colocou-se o Brasil entre as nações que, então, se dispuseram a enfrentar, realisticamente, o problema, adotando medidas capazes de acelerar o ritmo de crescimento do produto real total e «per capita». Com as ressalvas impostas pela precariedade das estatísticas, agravada nos últimos anos, e pela dificuldade de ponderar os diversos setores econômicos, pode-se admitir que, entre 1947 e 1951, o produto real total registrou o incremento anual médio de 6%. Entre 1950 e 1954, esta percentagem foi de 5,4% e, no período de 1955 a 1959, de 6,3%.

No que se refere, todavia, ao produto real «per capita», que melhor expressa o desenvolvimento, os dados são menos otimistas. Os primeiros resultados do Censo demográfico de 1960 confirmam a impressão deixada pela pirâmide das idades do Censo de 1950 e pela provável evolução das taxas de mortalidade, de que a taxa de crescimento da população deve situar-se em torno de 2,7% ao ano, e não de 2,4%, como se supunha. A taxa de 2,7% ao ano pode ser considerada prudente, já que os resultados parciais do Censo revelam, em muitos casos, taxas mais altas. O incremento do produto real «per capita» teria sido, portanto, de 3,5% no

4

período 1947-1951, de 2,8% em 1950-1954, e novamente de 3,5% em 1955-1959.

Em relação ao ano de 1960, os dados disponíveis ainda não permitem estimativa segura da taxa de crescimento do produto

real. Deixam supor, entretanto, que essa taxa se situa em torno da observada em 1959. O índice de produção de energia elétrica, que, entre 1958 e 1959, subira de 7,3 %, entre 1959-1960 cresceu de 8,4%. Três dentre quatro índices significativos, referentes à produção metalúrgica e de cimento, indicam, para 1960, expansão superior à de 1959. E, no setor agropecuário, excluído o café, apresentou o País um incremento de 8,2% na produção.

Embora relativamente elevadas, estas taxas de crescimento da renda real «per capita» ainda são inferiores às registradas, em anos recentes, em países altamente desenvolvidos da Europa Ocidental, o que demonstra ter sido insuficiente o esforço para reduzir o nosso atraso econômico. Fato mais grave, entretanto, é a nítida tendência ao declínio da taxa média anual de investimentos, no Brasil, que baixou de 17,1% do produto interno entre 1951-1955 para 14,3% entre 1956-1959. Erros, omissões e cálculos imperfeitos não explicam esta redução de cerca de 16% cujos efeitos deverão refletir-se, negativamente, sobre o ritmo de expansão do produto real. Cumpre, portanto, um esforço de recuperação da taxa anterior de investimento, necessária à velocidade que se deve imprimir ao nosso desenvolvimento. De igual gravidade, do ponto de vista do dinamismo de nossa economia, apresentam-se os desequilíbrios que caracterizam a sua recente evolução.

#### b — Desequilíbrio Monetário

O mais pernicioso destes desajustes é a inflação, tanto pelas suas repercussões econômicas quanto pelos seus reflexos sociais, entre os quais se destaca o clima de insegurança que aflige as classes de rendimentos fixos, mercê da constante perda do poder aquisitivo da moeda.

O recente agravamento da espiral de preços exprime-se em números incisivos. Assim, a taxa média de crescimento anual do custo de vida no Estado da Guanabara, que, entre 1948 e 1955,

foi de 14,7 %, subiu para 24 %, entre 1956 e 1960, atingindo o máximo de 39,1 % em 1959. Para 1960, os cálculos relativos a São Paulo, oriundos de fontes diferentes, acordam em reconhecer uma elevação de custo de vida entre 32 e 33%; ao mesmo tempo, na Guanabara, tal acréscimo se eleva a 31 %, ou, segundo outra fonte, a 29,3%. Dada a representatividade das cifras citadas, é admissível, no ano passado, um aumento do custo de vida, para o conjunto do País, de cerca de 30%.

No que se refere à inflação, é amplamente conhecida a posição do Governo, frontalmente contrária à daqueles que consideram a elevação crônica de preços indispensável ao desenvolvimento econômico. A inflação resulta apenas de que, diante das grandes obras reclamadas pelo desenvolvimento, se tem preferido o caminho temerário das emissões e da concessão imoderada de crédito, em vez de pedir diretamente ao Povo os recursos e eventuais sacrifícios necessários para atingir o fim colimado. A tese da necessidade da inflação traz implícita a idéia da imaturidade do País, que seria incapaz de empreender consciente e voluntariamente o esforço exigido para eliminação do seu atraso. É inaceitável o pressuposto da imaturidade: o povo brasileiro já deu provas abundantes de que está à altura do seu grande destino. Merece, pois, que seus governantes lhe falem sem reбуços, dizendo claramente o que dēle esperam.

No ponto crítico atingido pelo processo inflacionário, será árdua a tarefa de obter a estabilização monetária, sem afetar o ritmo de crescimento da nossa economia. A situação, já séria, agravou-se singularmente nos dois últimos anos. A redução do ritmo da inflação, em 1960, não decorreu de esforço sistemático de estabilização, mas de fatores ocasionais ou de medidas paliativas.

Entre os fatores ocasionais de tal redução, incluem-se a colheita relativamente pequena de café — que simplificou o seu financiamento — e a safra excepcional de produtos alimentícios, que contribuiu para refrear o aumento do custo de vida. As medidas paliativas consistiram, entre outras, no congelamento das tarifas dos serviços públicos e no adiantamento da revisão dos vencimentos do funcionalismo. O resultado foi a transferência para 1961

6

do impacto de importantes pressões inflacionárias. É, pois, indissfarçável o caráter sombrio da situação monetária, mormente se se atentar para o enorme volume previsto da nova safra do café, de 40 milhões de sacas, de difícil financiamento por meios não inflacionários.

Eis porque, excluídos os processos radicais que nos lançariam no caminho inadmissível da deflação, não há como pretender, para 1961, mais do que uma vitória parcial contra a inflação.

De todos os desequilíbrios da nossa economia é este talvez o de maior periculosidade, já que pode ser facilmente esquecido. Salientem-se, pois, as suas linhas fundamentais e as medidas que se impõem para lhe pôr cõbro.

Registre-se, de início, o insuficiente crescimento da produção agrícola. No período de 1949-1959, seu acréscimo foi de apenas 49,1% (índices do produto real), cifra que poderia, por exemplo, ser comparada aos 136,7% registrados pela produção industrial, em igual período.

Reside a causa fundamental do deficiente crescimento do setor agrário na lenta adoção de formas mais capitalistas de produção. Em verdade, na medida que se afirma, com o surto industrial, o processo de migração para as cidades, a atividade agrícola, para manter seu ritmo de expansão, deve empregar tecnologia mais avançada e utilizar maior quantidade de bens de produção.

Trata-se de processo normal e necessário que externamente se caracteriza pela queda da percentagem da mão-de-obra no campo, com aumento concomitante da mecanização, do uso de fertilizantes, sementes selecionadas e técnicas mais apuradas de cultivo.

Até há pouco tempo, a agricultura brasileira suportou satisfatoriamente a transferência da mão-de-obra, dada a existência de certa massa de subemprego. Nessa fase, sua expansão pôde prosseguir dentro do quadro anterior de uma fraca capitalização. Chegamos, porém, ao momento em que o capital e a tecnologia moderna devem ser introduzidos em grande escala.

No sentido de obter êsse resultado, o apoio governamental é de importância decisiva. Cumpre ampliar o crédito ao agricultor, sem o que este não poderá adotar formas modernas de produção. Sob êsse ponto de vista, as necessidades da agricultura moderna aproximam-se de atividades tais como a indústria e o comércio.

No que se refere à tecnologia, importa ao Poder Público criar novas instituições de pesquisas e ampliar as existentes, a fim de que o homem do campo disponha de técnicas mais aperfeiçoadas e mais bem adaptadas ao nosso meio. Convém salientar que, dentro dessa perspectiva, a agricultura reclama uma assistência bem maior do que outros setores, mais bem atendidos, como, por exemplo, o industrial. Pouco se terá feito, entretanto, se não fôr criado um sistema eficiente de transmissão desses conhecimentos novos aos homens que devem utilizá-los. Mediante a «extensão

ruras», que tão pouca atenção vem merecendo em nosso País.

Insista-se finalmente em que o êxito de tôdas as medidas sugeridas no setor agrícola dependerá de radical revisão das normas institucionais ali dominantes e que se colocam como obstáculo à dinamização do setor.

#### d — Desequilíbrio Regional

O tema de integração nacional constitui preocupação de toda a comunidade brasileira. Fundamenta-se essa idéia no reconhecimento de que o Brasil não possui unidade econômica. Tal fato, porém, não autoriza entender-se por integração a ocupação indiscriminada de áreas novas e a abertura de rodovias não prioritárias. Alguns analistas de nossa economia, ao contrário, explicam a fraca integração econômica do País pela tentativa, durante o período colonial, de se ocupar um território excessivamente amplo em relação aos recursos disponíveis. Entende este Governo por integração nacional a recuperação das áreas subdesenvolvidas do País, garantindo-lhes justa participação no impulso dinâmico que até agora se vem concentrando em determinadas zonas.

O Brasil não dispõe ainda de uma política estruturada de desenvolvimento regional. Salvo o caso da SUDENE, não há pla-

no diretor satisfatório para a aplicação das dotações orçamentárias. Tal é o caso da SPVEA, da Comissão do Vale do São Francisco, da Fronteira do Sudoeste e do Brasil Central. Os planos de economia e de contenção de despesas têm constituído outro fator impeditivo da racionalização de investimentos. Pretende o Governo, para obviar a êsses inconvenientes, tornar compatíveis as políticas de desenvolvimento global e regional. Do mesmo modo, serão integradas e racionalizadas as medidas de política econômica atinentes às diversas regiões, bem como se procurará harmonizar os esforços das esferas federal e estadual.

Na Amazônia, a regra tem sido a dispersão de iniciativas e a falta de comando unificado. A atuação da Superintendência da Valorização Econômica da Amazônia, do Banco da Amazônia, do SNAPP e de outras agências federais atuantes no vale obedecerá a um plano único e bem definido.

Além da reformulação dos métodos administrativos dos órgãos de planejamento, um balanço das potencialidades e dos recursos da área será outro passo, necessário à administração racional da região. A racionalização de outros aspectos da economia

na região. A experiência de outras áreas e os estudos e pesquisas já realizados na Amazônia permitirão simplificar o trabalho.

Promover-se-á, outrossim, a atualização periódica dos planos.

No que se refere ao Nordeste, após uma série de tentativas frustradas, a orientação federal na região ganhou, recentemente, novo caráter orgânico, segundo diretrizes compatíveis com a realidade e os anseios da mais característica das regiões subdesenvolvidas do País.

O Plano Diretor e a atuação da SUDENE, em prol do desenvolvimento industrial da área, constituem experiência merecedora de continuidade e de irrestrito apoio do Governo.

A ação da SUDENE terá como primeiro objetivo o de coordenar os incentivos fiscais, monetários e cambiais, necessários à expansão da iniciativa privada na região.

Já aprovou o órgão vinte e três projetos de investimento, no setor da livre empresa, no montante de 8,5 bilhões de cr. free, e estuda, atualmente, novas iniciativas, que totalizam 30 bilhões de cruzeiros e 91 milhões de dólares.

De outra parte, dará especial atenção, na esfera pública, à necessidade de conjugar a ação das entidades executivas que operam na área, subordinando-as a programa global de desenvolvimento. Para esse efeito, e a fim de assegurar uma integração racionalizada de esforços, capaz de incrementar a eficiência do setor e desemperrar a máquina burocrática, constituiu o Governo diversos grupos de trabalho, quer para a elaboração de programas plurianuais, quer, principalmente, para a sua subordinação a cronogramas adequados. Tais grupos cuidam dos setores de energia elétrica, rodoviário, portuário, de irrigação do submédio São Francisco, de aproveitamento do Vale do Parnaíba, de pesca, tendo em vista principalmente a proteção de seu artesanato, e de abastecimento d'água.

Demonstração dos recentes agravamentos dos desequilíbrios regionais encontra-se no fato de que, mesmo algumas áreas, que se situam entre as mais desenvolvidas do País, começam a revelar sintomas de insuficiente dinamismo. Entre os casos de maior relevância, destacam-se os do Rio Grande do Sul e da Guanabara. Esses Estados não apenas usufruem de uma renda "per capita" bastante superior à média, como dispõem de importante indústria, atividade que tem constituído o fulcro do processo dinâmico brasileiro.

A primeira causa do fenômeno, acima apontado, pode ser encontrada na orientação recentemente assumida pelo crescimento industrial no País. Em verdade, este se tem revelado particularmente importante no setor de bens de produção, que se acha concentrado numa área restrita. O problema do fraco dinamismo, que antes afetava sobretudo os Estados pouco industrializados, estende-se agora também àqueles que haviam conseguido afirmar-se no setor manufatureiro. Até o momento nada foi tentado para remediar tal situação.

No caso do Rio Grande do Sul, influiu, além disso, a regulamentação de preços dos produtos alimentícios, sem equivalência no que se refere aos industriais. Do mesmo modo, tiveram impacto negativo os atos destinados a coibir a exportação de produtos cuja oferta se pretendia reservar prioritariamente ao mercado interno.

10

Quanto à Guanabara, cumpre considerar as conseqüências da mudança da Capital, que implicou na transferência para o Estado de parte das despesas de antigos órgãos federais, e poderá, a longo prazo, afetar o dinamismo da região.

As medidas a adotar na esfera federal, em relação a esses dois Estados, não poderão certamente ter o caráter ou amplitude das indicadas para as zonas subdesenvolvidas. O simples equationamento do problema econômico brasileiro, levando em conta as peculiaridades regionais, já aliviará os males presentes. A par disso, maior apoio financeiro se faz necessário, condicionado, porém, à política geral de equilíbrio monetário.

### c — Desequilíbrio do Balanço de Pagamentos

No decorrer do processo de desenvolvimento, surgem sérias tensões, dado o forte aumento das necessidades de importação, sem o correspondente acréscimo da capacidade de importar.

No Brasil, elas se têm revelado especialmente graves. Poderiam, entretanto, ter sido minoradas através de medidas adequadas, aplicadas em tempo oportuno.

O Governo está atento às transações econômicas com o exterior, que se revestem de importância fundamental, tanto para a determinação do nível atual das atividades econômicas do País, quanto para a obtenção do elevado ritmo de desenvolvimento econômico, exigido pela expansão demográfica e pelos legítimos anseios de melhores condições de vida do povo brasileiro. Essas

condições de melhores condições de vida do nosso povo. Essas transações condicionam, em boa parte, o funcionamento regular do sistema econômico à sua capacidade atual de produzir bens e serviços e, igualmente, à realização, dentro de certos limites de tempo, das mudanças estruturais indispensáveis à elevação da renda "per capita".

A consecução desses dois objetivos — em que se empenhará o Governo — está ligada à nossa capacidade de prover regularmente o País de certo volume de bens e serviços que ainda não produzimos, ou que o fazemos em quantidades insuficientes. Depende, portanto, da nossa capacidade de importar, que resulta principal-

11

mente, a longo prazo, da receita cambial proveniente das exportações. É que os demais elementos formadores dessa capacidade apresentam características de maior incerteza. Ou são condicionados, a prazo longo e médio, pela situação do balanço de pagamentos — entrada de capitais estrangeiros, quer sob forma de empréstimos, quer sob forma de investimento direto — ou escapam, em grande parte, ao nosso controle, como é o caso das relações de preços de troca, que têm sido, continuamente, desfavoráveis ao nosso País, nos últimos seis anos.

Dêse modo, as exportações constituem um dos fatores essenciais à continuidade do processo de desenvolvimento econômico do Brasil.

Os fatos registrados nos últimos quatro anos confirmam a importância decisiva das exportações em nosso País, ao assinalarem o desequilíbrio continuado do balanço de pagamentos, responsável pela crise cambial que atravessamos.

Considere-se, ademais, que a partir de 1954, com a queda dos preços externos do café, a contribuição das exportações para a receita cambial tem revelado tendência ao declínio, enquanto cresceram as necessidades de importação e, bem assim, os compromissos financeiros do País.

A média anual das exportações declinou de 1.542 milhões de dólares no período 1951/55, para 1.350 milhões de dólares no período 1956/60. Esse movimento descendente das exportações decorre de um conjunto de causas, algumas delas de natureza interna, tais como erros de perspectiva na formulação das políticas econômicas, e deficiências estruturais da produção e da comercialização dos produtos. Outras, exógenas, ligadas ao comportamento dos mercados externos

Entre as primeiras, mencione-se o crescimento continuado e intenso dos custos internos, fruto da inflação que vem avassalando o País, particularmente em épocas mais recentes. As dificuldades oriundas deste fato cresceram enormemente, em determinados períodos, pela inadequação de certas práticas cambiais. Cabe lembrar, a esse respeito, a taxa cambial rígida de exportação, fixada outrora por via administrativa, que dava origem, periodicamente,

12

ao aparecimento dos chamados gravosos, revivida, no transcurso do ano passado, pelas manipulações da Autoridade Monetária, visando a estabilizar a taxa do mercado de câmbio livre, à qual se liquidam as cambiais correspondentes a grande número de produtos. Desta forma, foram anulados, em boa parte, os benefícios que poderiam advir da transferência desses produtos para o mercado da taxa livre. Este perdeu praticamente a flexibilidade que compensaria a elevação aguda dos custos internos.

Assinale-se, também, o efeito pernicioso das delongas e complicações burocráticas, observado no regime de controle do comércio exterior e agravado pelas proibições súbitas de exportar, que têm sido aplicadas sob pretexto de garantir-se o abastecimento prioritário do mercado interno. Os setores atingidos por essas providências não podem aspirar a maior participação na pauta de exportações. Para isso concorre a incerteza quanto ao comportamento, mesmo em futuro próximo, dos controles administrativos, o que impede a formulação e realização, com as necessárias antecipações, de programas de produção e de estabelecimento dos contatos e demais atividades de venda, com vistas aos mercados externos. Cumpre não esquecer que a presença permanente, em posições cada vez mais importantes, de numerosos produtos na pauta de exportações tem para o Brasil, nos dias atuais e ainda durante muitos anos, não apenas o sentido de alta prioridade nacional — dados os superiores interesses do desenvolvimento econômico, envolvidos na situação do balanço de pagamentos — mas também constitui caminho seguro para uma contínua melhoria de eficiência, por imposição das contingências comuns da competição nos mercados internacionais.

Mencionem-se ainda os reflexos desfavoráveis do baixo nível de produtividade generalizada nas atividades de produção e de transporte, em território nacional, das mercadorias exportáveis.

Cabe referir, ademais, a fragilidade da organização comercial e bancária do País no que concerne às vendas para o exterior.

Não estamos organizados para um movimento de exportação de grande envergadura. Faltam-nos as ligações comerciais indispensáveis, a serviço de empresas exportadoras nacionais, e o mínimo de suporte financeiro para os primeiros passos no sentido do finan-

ciamento de exportações, ao menos de bens de capital que o País está começando a produzir em condições satisfatórias.

Precisamos dispor, outrossim, de meios adequados à preservação da fidelidade aos contratos de venda, não só no tocante à regularidade dos suprimentos, como no que diz respeito à garantia da boa qualidade dos produtos exportados. Resta fazer ainda um grande esforço para elaborar e apresentar os produtos segundo as preferências dos mercados externos.

Quanto às importações, foram elas contidas, de uma forma ou de outra; no transcurso dos últimos quinze anos, através de controles administrativos, havendo-se estabelecido parcialmente, nos últimos anos, o jôgo das forças do mercado. A tendência a importar tem sido fortalecida, entretanto, pelas crescentes necessidades de materiais de origem externa, em consequência da própria expansão econômica do País, e por efeito combinado da inflação e de peculiaridades do sistema cambial, que redundam em subsídio ao consumo de mercadorias importadas.

#### f — Conclusão

As medidas acima sugeridas entram freqüentemente em conflito a curto prazo, podendo apenas ser harmonizadas num período mais longo. Assim, em numerosos casos em que a correção dos desajustes exige concessão de crédito ou financiamento, seremos colocados diante do choque dessas medidas com a urgente necessidade de estabilizar preços. Outrossim, o incremento da capitalização na agricultura, sem prejuízo do dinamismo industrial, exige reversão da tendência recente à queda da taxa de investimentos, o que reclama tempo. Em consequência, o objetivo necessário da Administração, durante um período que se estenderá provavelmente por dois anos, será manter os atuais desequilíbrios dentro de limites suportáveis e sem reduzir o ritmo do desenvolvimento.

Para que, todavia, se garanta no futuro um crescimento harmônico sem choques e percalços, cumpre implantar, desde logo, uma orientação racional da economia, sob a forma de programação global. Até o momento, nossa experiência consistiu no simples estabelecimento de objetivos setoriais carentes de coordenação e

sem relação alguma com as políticas de preços, salários, investimentos e comércio exterior. A maior parte das atuais dificuldades não teria ocorrido se a política econômica do País houvesse sido orientada dentro de um quadro global, em que cada decisão fôsse estudada nos seus reflexos sôbre o conjunto e em função das medidas complementares reclamadas.

Quaisquer que sejam os sacrifícios e trabalhos que exijam os próximos anos, serão sempre pequenos em relação ao que se tem em vista. A eliminação do nosso atraso econômico e, portanto, a obtenção de elevada taxa de crescimento têm importância que não pode ser exagerada. O seu significado é, em primeiro lugar, interno. Em verdade, boa parte das vantagens sociais que preconizamos para o nosso Povo devem fundar-se, para serem efetivas e duradouras, num produto nacional elevado e em rápida expansão. Do acelerado desenvolvimento do País, e não de barreiras artificiais opostas ao contato com outros povos, dependerá a preservação de nossas instituições e de nosso modo de vida. Resulta, assim, altamente ilógico combater medidas vantajosas para a economia brasileira em nome da defesa daquelas instituições.

Tão importantes quanto os internos, são os corolários internacionais do nosso desenvolvimento. Realmente já não se nega hoje o possante impulso que os regimes socialistas conseguiram imprimir aos subdesenvolvidos de sua órbita. Tampouco se ignora que a chamada «concorrência pacífica» se coloca em termos da eficiência dos regimes em conflito, na sua tentativa de eliminar as atuais disparidades de padrões de vida entre as nações de sua órbita. Ora, no grupo Ocidental, o Brasil, mais que qualquer outro país subdesenvolvido, apresenta condições favoráveis à eliminação do atraso econômico. Suas dimensões continentais, a abundância dos seus recursos naturais relativamente à população, a característica européia de sua cultura são vantagens que não se encontram combinadas em nenhuma outra nação da área. Nosso fracasso não deixaria, pois, de lançar sérias dúvidas sôbre a capacidade do regime democrático para enfrentar o problema do subdesenvolvimento.

A par disso, o Brasil acha-se fadado a desempenhar papel de relêvo no cenário internacional, como país sem passado colonialista e, portanto, livre de qualquer suspeição no que se refere a alguns

dos graves problemas do momento atual. Compreende-se, sem dificuldade, que nossa voz será tanto mais facilmente ouvida quanto melhor e mais eficientemente conseguirmos liberar-nos da condição de subdesenvolvidos.

Um dos objetivos fundamentais do Governo será, pois, a preservação e o eventual acréscimo do atual dinamismo econômico do País. Seremos bem sucedidos na medida em que contarmos com a compreensão e a decidida colaboração do Povo brasileiro. Não hesitaremos, pois, sempre que fôr necessário, em convocá-lo para assumir as responsabilidades impostas pelo momento histórico.

## 2 — FINANÇAS PÚBLICAS

### a — Situação em 1960

Embora a Proposta Orçamentária para o exercício de 1960 consignasse um superavit de Cr\$ 2.5 bilhões, já na época de sua elaboração a conjuntura financeira da União se apresentava bem menos favorável.

Submetida ao Congresso, a Proposta em aprêço sofreu substancial modificação, conforme evidenciam as cifras abaixo:

	Bilhões de Cruzeiros
Despesa .....	194.3
Receita .....	179.5
Deficit .....	<hr/> 14.8

Conquanto a receita prevista na Lei de Meios se situasse abaixo das suas reais possibilidades, a estimativa das despesas também se manteve muito aquém do seu exato potencial.

No decurso do exercício, o panorama financeiro, já praticamente desequilibrado, agravou-se ainda mais. É que foram autorizados novos créditos adicionais no valor de Cr\$ 37,1 bilhões (exceto os destinados à regularização de despesas, num total de Cr\$ 13,4 bilhões): efetuados dispêndios sem crédito, no total de Cr\$ 36,8 bilhões, e concedidos adiantamentos a entidades públicas.

no montante de Cr\$ 23,6 bilhões. Além desses encargos, outros, equivalentes a créditos adicionais abertos mas não utilizados no exercício, na importância de Cr\$ 2,8 bilhões, tiveram vigência prorrogada para 1960. Havia, ainda, que se levar em conta a carga dos resíduos passivos acumulados dos últimos exercícios e liquidáveis em 1960. Haja vista que os pertinentes aos «Restos a Pagar» e aos «Fundos Especiais» montavam, no fim de 1959, a Cr\$ 32,5 bilhões e Cr\$ 15,0 bilhões, respectivamente. Assim, o desequilíbrio financeiro da União aprofundou-se, no transcurso do exercício.

Com o fim de reduzir o déficit potencial daquele exercício, foram expedidos os Decretos n.º 47.658 e 47.659, ambos de 19 de janeiro de 1960. O primeiro deles estabeleceu normas para a execução do Orçamento, com planos de aplicação para diversas subconsignações, ficando sob controle todos os serviços de acordos, auxílios, subvenções, suplementações de crédito, restos a pagar e as autarquias. O segundo criou um Plano de Economia e um Fundo de Reserva, abrangendo dotações orçamentárias dos diversos Ministérios e Órgãos subordinados à Presidência da República, no montante de Cr\$ 25,0 bilhões.

Foram mantidas as normas vigentes em exercícios anteriores, que restringiam a admissão de pessoal e disciplinavam o emprego de diversas verbas.

Durante o exercício, entretanto, foram liberados alguns quantitativos do Plano de Economia, no total de Cr\$ 6,8 bilhões, para atender a dispêndios que a Administração considerou necessários.

A análise das Contas do Tesouro Nacional em termos de "Caixa", isto é, levando em conta exclusivamente a movimentação efetiva dos recursos, e englobando operações orçamentárias e extra-orçamentárias, revela os seguintes resultados gerais para o exercício de 1960.

A receita efetivamente arrecadada montou a Cr\$ 219,8 bilhões. A despesa orçamentária (e suplementações) manteve-se, praticamente, ao nível da receita. Com o acréscimo, no entanto, das despesas extra-orçamentárias, o montante dos gastos efetivos atingiu a Cr\$ 296,5 bilhões, evidenciando-se um déficit geral de

Esse vultoso deficit de caixa foi financiado quase exclusivamente com recursos oriundos do Banco do Brasil, de vez que o montante das Letras do Tesouro em circulação se elevou de apenas Cr\$ 2,2 bilhões naquele ano. Entre os recursos fornecidos pelo Banco do Brasil incluem-se Cr\$ 10,8 bilhões de ágios entregues ao Tesouro para aumento do "Fundo para eventuais diferenças de Câmbio".

Além disso, o saldo de Restos a Pagar elevou-se de Cr\$ 32,4 bilhões para Cr\$ 43,3 bilhões. O de Depósitos de Entidades Federais (créditos a serem reabertos no início do exercício seguinte) subiu de Cr\$ 3,1 bilhões para Cr\$ 7,2 bilhões. Os Fundos Especiais, para desenvolvimento econômico ou assistência social, reduziram-se de Cr\$ 14,4 bilhões para Cr\$ 12,1 bilhões.

## TESOURO NACIONAL

### *Execução Financeira em 1960*

(movimentação efetiva de recursos)

	Bilhões de Cruzeiros
RECEITA .....	219,8
DESPESA	
Orçamentária e suplementações .....	219,8
Extra-orçamentária	
Art. 48 .....	36,5
Restos a pagar liquidados .....	11,4
Fundos especiais de exercícios anteriores entregues em 1960 .....	4,6
D.N.E.R. (1) .....	2,3
NOVACAP (1) .....	21,6
Outras .....	0,2
Total .....	296,4

18

Deficit final de caixa: ..... 76,6

Financiamento do Deficit de Caixa:

Bilhões  
de  
Cruzeiros

Banco do Brasil (2) .....	75,4
Letras do Tesouro (2) .....	2,2
	77,6

Caixa Própria do Tesouro:

	Bilhões de Cruzeiros
Saldo em 31.12.59 .....	1,3
Saldo em 31.12.60 .....	2,3
— Variação líquida em 1960 .....	1,0

(1) Adiantamentos feitos pelo Banco do Brasil por conta do Tesouro.

(2) Aumento líquido das responsabilidades do Tesouro em 1960.

### b — Situação em 1961 — Desequilíbrio Potencial

A lei orçamentária para o ano de 1961 apresenta os seguintes dados globais:

	Bilhões de Cruzeiros
Receita .....	246,6
Despesa .....	302,3
Deficit .....	55,7

O deficit previsto de cerca de 56 bilhões de cruzeiros está longe de refletir a realidade que se prenuncia para o exercício de 1961. Basta acentuar que a despesa de pessoal, estimada, no Orçamento, em Cr\$ 119 bilhões, inclusive Cr\$ 23 bilhões destinados a atender ao aumento decorrente da revisão dos vencimentos, não será inferior a Cr\$ 178 bilhões. Os encargos decor-

rentes dessa revisão são estimados, atualmente, em Cr\$ 80 bilhões e não apenas nos Cr\$ 23 bilhões consignados na Lei de Meios. Nestas condições, somente o deficit orçamentário é da ordem de Cr\$ 113 bilhões.

Há outros encargos que provêm de orçamentos anteriores e que se apresentam nos seguintes termos:

Bilhões  
de

	CRUZEIROS
Restos a Pagar .....	43,3
Fundos Especiais .....	11,7
Créditos especiais transferidos .....	10,9
Créditos reabertos .....	7,2
	<hr/>
Total .....	73,1

Cumpra considerar, também, despesas que foram omitidas no referido orçamento, tais como subvenções às empresas de navegação.

Os dispêndios sob essa rubrica atingiram a Cr\$ 9,7 bilhões em 1960 e deverão ascender a Cr\$ 21 bilhões no presente exercício, a julgar pelo primeiro duodécimo pago. Seria prudente, ainda, contar com outros compromissos financeiros da ordem de Cr\$ 30 bilhões vinculados a prejuízos dos financiamentos agrícolas, auxílio a novas empresas siderúrgicas, gastos provavelmente inevitáveis com a construção de Brasília, e vários outros encargos, não previstos no Orçamento.

Conseqüentemente, se ao deficit orçamentário de Cr\$ 113 bilhões forem adicionados os compromissos de orçamentos anteriores, no montante de Cr\$ 73 bilhões, e, também, as prováveis despesas extraordinárias sem crédito previsto, num total aproximado de Cr\$ 50 bilhões, chega-se a um deficit potencial de cerca de Cr\$ 200 bilhões, ainda que admitida uma receita superior à que se registra no Orçamento.

Dadas as dificuldades de elevação de tributos no curso do exercício financeiro, e considerado o montante relativamente

## 20

pequeno do previsível incremento vegetativo da receita, resta ao Governo proceder a rigorosa compressão das despesas de materiais e serviços, e mesmo de alguns investimentos. Quanto a estes, espera-se que as medidas de caráter monetário a serem adotadas permitam a realização dos que se fazem necessários ao desenvolvimento do País.

Paralelamente ao decidido esforço de contenção de despesas, está o Governo disposto a adotar medidas que possibilitem a obtenção de recursos financeiros anti-inflacionários e, bem assim, um incremento de receitas da ordem de Cr\$ 45 a Cr\$ 55 bilhões.

## a — Situação em 1960

O saldo dos meios de pagamento elevou-se de 30%, no transcurso do ano, atingindo à cifra de Cr\$ 692 bilhões em dezembro. Essa taxa de incremento, embora pouco inferior à do ano precedente (41,7%), é das mais altas nos últimos anos, superando as demais registradas no quinquênio 1956/1960.

O referido crescimento resultou de uma expansão de Cr\$ 49,1 bilhões — pouco mais de 30% — no montante de papel-moeda pôsto em circulação, e de sua conseqüente multiplicação pelo sistema bancário. Note-se que esta função multiplicadora foi exercida pelos bancos, com menor intensidade, no citado período, o que diminuiu, em certa medida, o impacto inflacionário das emissões. É que os bancos comerciais tenderam, em geral, a manter uma proporção mais elevada de «encaixe/depósito».

O alto nível das emissões de papel-moeda deveu-se basicamente à pressão do deficit do Tesouro Nacional, que se revelou muito mais forte, como em anos anteriores, no segundo semestre. É de mencionar-se, outrossim, a expansão do crédito distribuído ao setor privado.

A taxa de incremento dos empréstimos do Banco do Brasil ao setor privado, calculada em 35,9%, superou a dos últimos anos, para o que concorreram, em proporções bastante semelhantes,

a Carteira de Crédito Geral e a de Crédito Agrícola e Industrial. O montante dos empréstimos rurais desse estabelecimento oficial de crédito aumentou de 41,9% naquele ano, elevando-se, portanto, em maiores proporções do que em 1959.

Relativamente à Carteira de Crédito Geral, cabe ressaltar que a maior parte — praticamente a quase totalidade — da expansão dos seus empréstimos ao setor privado ocorreu no segundo semestre do ano.

Quanto aos empréstimos dos bancos comerciais, a expansão traduziu-se por uma percentagem de 42,7%, substancialmente maior do que a dos últimos anos.

Registre-se finalmente que os recursos entregues aos bancos comerciais pelas Autoridades Monetárias totalizaram Cr\$ 16,1 bilhões. Por sua vez, esses bancos entregaram àquelas Autoridades, sob a forma de depósitos, cerca de Cr\$ 25,9 bilhões.

Desta maneira, as Autoridades Monetárias receberam dos bancos um montante líquido de Cr\$ 9,8 bilhões.

#### b — Perspectivas para 1961

Os fatos econômicos, ocorridos no transcurso de 1960, focalizados a largos traços nos diferentes capítulos desta Mensagem, revelam o fortalecimento das pressões inflacionárias, especialmente nos meses finais do ano passado.

A violência dessas pressões, se está a exigir, por um lado, severas medidas tendentes a promover a estabilização monetária, desaconselha, por outro, a redução drástica e súbita do ritmo em que vêm crescendo os meios de pagamento. Há de se promover paulatinamente o ajustamento da expansão desses meios à oferta de mercadorias e serviços, em termos reais. Nestas condições, não se pode esperar para o corrente exercício que as emissões de papel-moeda — base do aumento de crédito bancário — venham a ser limitadas estritamente aos montantes compatíveis com a preservação da estabilidade relativa dos preços.

A soma dos recursos, a serem exigidos pelo Tesouro Nacional para cobertura do seu déficit do presente exercício (Cr\$ 200

22

bilhões), corresponde, praticamente, ao saldo do papel-moeda em circulação em fins de dezembro de 1960.

Em tal situação, a austeridade na execução de despesas públicas, em termos que não provoquem o indesejável desencadeamento de um processo depressivo na economia nacional, conseguirá, sem dúvida, reduzir, de modo substancial, o déficit que se prenuncia considerável, sem contudo torná-lo inexpressivo. O combate bem sucedido à inflação não poderia circunscrever-se, por isso, às medidas de caráter orçamentário.

Há que disciplinar-se a expansão do crédito, com vistas a impedir que a sua utilização resulte em disputa estéril de recursos escassos dentro do País, do que decorreriam fatalmente incrementos contínuos e prejudiciais de custos e preços. Considere-se, a esse propósito, que os bancos comerciais chegaram ao fim do ano passado com uma proporção «encaixe/depósito» da ordem de 25,1%, contra 22,0% observada anteriormente, o que significa a existência de recursos de caixa excedentes, para concessão adicional de crédito.

As perspectivas de pressões inflacionárias oriundas de toda

da procura global de bens e serviços, somam-se as que decorrerão do inevitável processo de regularização das nossas contas internacionais. O País endividou-se de tal forma nos últimos tempos que, a partir de fins do ano passado, tornou-se impossível manter os prazos de liquidação dos compromissos.

Não deveremos surpreender-nos se a necessária adaptação da economia brasileira a um nível de importações sustentável a longo prazo com nossos próprios recursos, acrescidos das entradas de capital estrangeiro de natureza não compensatória, acarretar, pelo menos inicialmente, redução da oferta de bens importados.

#### 4 — RELAÇÕES ECONÔMICAS COM O EXTERIOR

##### a — Exportações e Importações

As exportações brasileiras sofreram em 1960 ligeiro declínio, em comparação com os resultados do ano anterior. O aumento do valor das vendas de cacau e derivados, de algodão e de miné-

23

rios, não foi suficiente para contrabalançar, totalmente, a situação adversa de vários produtos, dentre os quais o café — declínio de 3% — e as madeiras.

Em relação ao café, os resultados obtidos, apesar de inferiores aos de 1959, ainda podem ser considerados satisfatórios face à atual conjuntura de superprodução. Isso foi possível, decerto, graças à limitação da oferta mundial determinada pelo Convênio Internacional em vigor.

No que respeita aos demais produtos de realce na pauta de exportação, são relevantes os resultados obtidos pelo cacau, açúcar, minérios e algodão. No caso do cacau, vale a pena observar a queda continua das cotações internacionais durante todo o ano, conseqüente aos acréscimos registrados nas últimas safras mundiais. Manteve-se, entretanto, em nível satisfatório a receita neste item, mercê da colocação dos remanescentes da safra anterior e de toda a safra 60-61 no correr do exercício. Por seu turno, o algodão beneficiou-se com a liberação de suas divisas. Mais não foi exportado nesse caso por falta de estoques disponíveis. O açúcar foi favorecido pela situação dos mercados externos.

Quanto aos minérios, o aumento da receita decorreu do crescimento das atividades extrativas e da boa aceitação do produto no exterior.

Relativamente às importações, cabe registrar o incremento de US\$ 50 milhões em seu total geral, resultante da maior quantidade de divisas leiloadas no ano em foco. Destaca-se, ainda, o fato de o montante dos investimentos e financiamentos para importação de bens haver declinado de US\$ 430 milhões em 1959 para US\$ 274 milhões em 1960.

#### b — Balanço de Pagamentos

As estimativas preliminares do balanço de pagamentos em 1960 indicam a ocorrência de um deficit da ordem de US\$ 412 milhões, muito maior do que o registrado em 1959.

Esse agravamento da posição das contas internacionais do País coincide com o quarto ano consecutivo do deficit do balan-

#### 24

ço de pagamentos. Anote-se que a soma desses deficits, no período de 1957/1960, atinge a US\$ 999 milhões, o que dá a elevada média anual de aproximadamente US\$ 250 milhões. Nos quatro anos precedentes — 1953/56 — só se havia registrado o deficit de US\$ 203 milhões, correspondente ao difícil ano de 1954, do que resultou a média anual, consideravelmente menor, de cerca de US\$ 51 milhões. Mesmo se tomarmos o decênio 1947/56, ainda teremos uma média anual de deficits dessas contas menor do que a do referido período 1957/60 (US\$ 135 milhões.)

Em conseqüência, elevaram-se de US\$ 336 milhões as obrigações junto a banqueiros no exterior. Dêsse total, US\$ 125 milhões referem-se a operações de «swaps» e US\$ 55 milhões à utilização de linhas de crédito. Reduziram-se em US\$ 18 milhões as reservas em ouro. A cobertura do remanescente fez-se através da compra de US\$ 48 milhões ao Fundo Monetário Internacional e do levantamento de US\$ 10 milhões, com garantia ouro, em banco privado.

O deficit dos serviços elevou-se, em 1960, a US\$ 480 milhões contra US\$ 373 milhões em 1959. Esse resultado fortemente negativo se deveu, como em anos anteriores, aos ônus consignados nas rubricas «Transportes Internacionais» e «Renda de Investimentos». Esses fatores se explicam, no primeiro caso, pela pequena tonelagem da marinha mercante brasileira que opera em linhas internacionais e, no segundo, pelo incremento do ingresso de capitais estrangeiros registrado nos últimos anos.

No que respeita a êsses capitais, estima-se que as entradas totalizaram US\$ 440 milhões, cêrca de 20% menos do que no ano anterior, ao mesmo tempo que se registrava incremento das saídas. O movimento líquido deixou um saldo de US\$ 42 milhões, contra US\$ 182 milhões no ano anterior.

Cumprê assinalar que o resultado negativo do exercício de 1960 teria sido de maior vulto, caso tivessem sido saldados os compromissos previstos para o período, conseqüentes a empréstimos que nos foram concedidos pelo Export and Import Bank of Washington (US\$ 35 milhões), pelo Fundo Monetário Interna-

25

cional (US\$ 48 milhões) e por um grupo de banqueiros norte-americanos (US\$ 25 milhões), transferidos para o atual Governo.

#### c — Situação Cambial

Para atendimento dos compromissos financeiros assumidos pelo Brasil, segundo a posição registrada na SUMOC em: 31-12-60, prevê-se o dispêndio da avultada importância de cêrca de US\$ 2.654 milhões, dos quais 71%, ou sejam aproximadamente US\$ 1.896 milhões, no período 1961/65. Essa enorme concentração de compromissos de pagamentos externos, no quinquênio que ora se inicia, e, bem assim, a sua distribuição desigual entre as datas de vencimento, tornou sumamente grave a situação cambial do País nos dias atuais.

Com efeito, o ano de 1961 será dos mais sacrificados, com o ônus de US\$ 652 milhões, correspondente à quarta parte dos dispêndios globais programados a título de liquidação de dívidas até o ano de 2083.

Estamos, desta maneira, em face de obrigações externas cujo montante, no exercício em curso, representa quase a metade da receita média anual das exportações verificadas nos últimos cinco anos. Esse fato caracteriza muito bem a dificuldade em que se encontra o País para equilibrar, a curto prazo, o setor externo da economia, pois são bem conhecidos os óbices existentes para uma expansão rápida e satisfatória das exportações e, bem assim, a rigidez da pauta das importações e dos demais itens passivos do balanço de pagamentos.

As estimativas até agora feitas levam a admitir um possível deficit do balanço de pagamentos em 1961, da ordem de US\$ 550

milhões, quase todo êle — cêrca de US\$ 570 milhões — na área de moedas inconvertíveis. Pesa enormemente nessas previsões o grande desequilíbrio nas contas de capital, em consequência dos compromissos vinculados à amortização de empréstimos para projetos específicos e à cobertura dos deficits anteriores do balanço de pagamentos.

A forte acumulação de deficits, nos últimos quatro anos, agravou muito a posição devedora do País no exterior. Além-

## 26

disso, foi grandemente comprometida a sua capacidade de pagamento nos anos subseqüentes, seja pela utilização antecipada de receitas futuras, seja pela contratação de vultosos créditos a prazo médio e curto. Assim, além de US\$ 900 milhões para atendimento de parte substancial (57%) dos compromissos referentes ao financiamento de projetos específicos, ainda pendentes, e do prosseguimento do esquema de pagamento paulatino da dívida externa, foram deixados ao quinquênio 1961/65 os encargos de liquidação dos «swaps» remanescentes dos últimos anos, no montante de US\$ 353 milhões, e da quase totalidade — cêrca de 97% — dos US\$ 620 milhões correspondentes aos empréstimos de regularização.

A previsão dos pagamentos no exterior, feita à base da posição registrada em 31-12-60, consigna os montantes de cêrca de 652, 416, 341, 275 e 212 milhões de dólares, respectivamente, nos anos de 1961 a 1965, no total aproximado, já referido, de 1.896 milhões.

### B — PARTE ESPECIAL

#### 1 — Energia

##### a — Carvão

A indústria carbonífera revive, no momento, os seus problemas de mercado insuficiente e baixa produtividade.

Os planos executados no passado não justificaram, integralmente, as esperanças nêles depositadas.

A crescente marginalização das pequenas unidades geradoras de energia a partir do carvão (navios, locomotivas etc.) reduz, gradativamente, o seu mercado tradicional, com reflexos na quantidade e eficiência da produção carbonífera.

As dificuldades atuais desta indústria só encontrarão solução num planejamento, amplo e integrado, que procure equilibrar o consumo de toda a indústria.

consumo de todos os tipos deste combustível, de acordo com a estrutura da sua produção. As características do carvão e o local das minas indicam como fórmula mais econômica o consumo do carvão-vapor para energia elétrica na área de sua extração. Esta

política pressupõe, entretanto, o simultâneo acesso aos mercados consumidores de energia elétrica ou a criação destes, o que coincide com a necessidade de expandir a indústria nos Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

O planejamento que exige a solução do problema carbonífero há de compreender o incentivo, tanto às indústrias consumidoras da energia elétrica originada do carvão-vapor, como às indústrias químicas que utilizam os derivados do carvão como matéria-prima.

A Lei n.º 3.860, recentemente aprovada, que destina, pela primeira vez, recursos proporcionais à relevância dos problemas do carvão, será aplicada pelo Governo de forma a encontrar solução definitiva e permanente para a indústria carbonífera brasileira.

#### b — Petróleo

No setor do petróleo reside, indiscutivelmente, o grande problema da economia brasileira. Não só pela importância dos hidrocarbonetos como fonte de energia, mas — e principalmente — por constituir um dos maiores itens da nossa lista de importações.

Estas circunstâncias, aliadas ao fato de que o balanço de pagamentos do País constitui o maior ponto de estrangulamento do nosso desenvolvimento, e o mais difícil de ser corrigido, explicam a concentração das atenções do País na atividade da Petrobrás, e na avaliação dos frutos da política de petróleo em vigor.

Um balanço dos sete anos da execução desta política mostra progressos, não só no transporte e no refino, como na própria produção. É certo que eles não são pequenos nem desprezíveis; que a empresa estatal conseguiu estabilizar, durante alguns anos, o crescente dispêndio cambial com os produtos petrolíferos; deve atingir, em breve, a auto-suficiência no refino; e, dentro das possibilidades atuais de programação, reuniu significativa frota de petroleiros. E, se são procedentes algumas críticas relativas ao nível de eficiência e produtividade de determinados conjuntos industriais, ou de certos serviços, ninguém pode negar que a criação de um complexo industrial de tal importância, em uma economia sem a disponibilidade de fatores essenciais como a técnica, a mão-de-obra especializada e os bens de produção indispensáveis

constitui obra que honra os administradores e técnicos nacionais, documenta a nossa capacidade de rápida absorção de novas tecnologias, justifica as esperanças de correção de falhas ou insuficiências ainda existentes, e testemunha o sucesso da política do monopólio estatal.

Tais progressos não podem, entretanto, toldar a rude realidade de que os esforços desenvolvidos no campo da prospecção e da lavra ainda não conseguiram reduzir a dependência em que se encontra o abastecimento nacional de petróleo de fontes produtivas estrangeiras. E se as limitações dos progressos alcançados na produção nacional de petróleo devem ser imputadas fundamentalmente a desacertos administrativos e às dificuldades da geologia brasileira, tal fato em nada reduz ou altera a dimensão do risco e do ônus da importação de petróleo estrangeiro.

O Governo está consciente da situação e pretende acompanhar atentamente o seu desenvolvimento, tal como o devem fazer tôdas as demais autoridades do País, e o seu Povo, para que se previnam crises de incalculáveis conseqüências para o progresso e a segurança nacionais. Um povo responsável não pode descansar sobre o equacionamento de determinados problemas e o encaminhamento de suas soluções por certos métodos, sem a disposição de concentrar todos os seus esforços para o sucesso da política escolhida.

Já em 1953, quando a Lei n.º 2.004 instituiu a Petrobrás, criando o monopólio da União nos assuntos de petróleo, deveriam ter sido adaptados e atualizados os órgãos então existentes, para o correto desempenho das novas atribuições que lhes eram conferidas.

Tal não se fez. Nesses sete anos decorridos, a situação agravou-se com o crescimento de tôdas as atividades relativas a petróleo.

Enquanto todos os setores progrediram no petróleo brasileiro, o Conselho Nacional do Petróleo parou no tempo — o que importa em involuir — incapaz de desempenhar com eficiência as funções de orientação e fiscalização que a Lei n.º 2.004 lhe prescreveu. É anterior à vigente Constituição da República a le-

gilação que o rege, assim como aquela que disciplina delicadas atividades de petróleo, tais como: a distribuição pelas grandes companhias estrangeiras; a concessão de novos títulos de distribuidor e de importador de derivados; toda a máquina de fiscalização, desde a quantidade e qualidade entrada nos portos, até a venda do produto adulterado no varejo; o estabelecimento das normas contábeis para as refinarias, a fim de possibilitar a fiscalização; a fixação de preços para os produtos tabelados.

Prover o Conselho Nacional do Petróleo do mínimo indispensável ao exercício de seus deveres legais é urgente, a fim de obviar às constantes ameaças de colapso no abastecimento nacional de petróleo, e para que o Governo possa tornar efetiva a fiscalização, defendendo a economia popular contra as numerosas fraudes e a preços e em qualidade.

Em 1960, a produção do óleo cru participou com 30,4% em relação ao consumo nacional de derivados (em termos de petróleo bruto), enquanto a produção interna de derivados atingiu 67% do consumo. Mas o dispêndio com a importação de produtos petrolíferos (257 milhões de dólares) foi maior que em 1959 (253,8 milhões de dólares).

Apesar do esforço e do progresso da Petrobrás, que já elevou para quase 81.000 barris a média diária dos poços baianos, em 1960; ampliou a refinaria Presidente Bernardes, em Cubatão, para uma capacidade de refino de 10.000 barris por dia; aumentou até 42.000 barris-dia o processamento da refinaria Landulfo Alves, em Mataripe; apesar de todo esse esforço, muito mais ainda há que fazer, pois a produção nacional de derivados de petróleo não tem acompanhado o ritmo do consumo brasileiro, e o País continua a despender substanciais quantias em dólares na sua importação.

O Governo, no setor do refino, arcará com pesados e urgentes ônus para fazer funcionar, até o fim do corrente ano, a refinaria Duque de Caxias, no Estado do Rio de Janeiro, e para colocar em operação as unidades de produção de lubrificantes, na refinaria Landulfo Alves, que permitirão aproveitamento mais racional e econômico do óleo baiano refinado no País.

Importa colocar em ação a Usina Protótipo, em São Mateus do Sul, para xisto betuminoso, a fim de realizarmos experiências definitivas sobre o custo do óleo extraído do xisto, uma vez que as reservas deste são muito mais amplas do que aquelas já cubadas pela Petrobrás, até o momento, e contêm quantidades recuperáveis de óleo avaliadas em 750 milhões de barris.

O Governo entregou a direção da Petrobrás a um técnico dos quadros da empresa, para acelerar, em bases estritamente técnicas, comerciais e econômicas, a execução do programa brasileiro de petróleo, sem a interferência de fatores emocionais.

Além da atividade dos trabalhos de desenvolvimento de campos petrolíferos e de recuperação secundária, foi determinado ritmo mais intenso na pesquisa, fora da Bahia, particularmente sobre os novos indícios de petróleo colhidos em 1960 nas bacias da Amazônia, Maranhão, Alagoas — Sergipe e Paraná.

### c — Energia Elétrica

O setor de energia elétrica apresenta, nos seus aspectos financeiros, ingentes dificuldades a vencer. O vulto dos investimentos para execução das instalações necessárias ao atendimento da demanda de energia numa economia em rápida expansão; a concentração crescente dos projetos de produção; e o longo período de maturação deste tipo de obras impõem a canalização sistemática de significativa parcela das poupanças nacionais para o aumento da capacidade geradora e da rede de transmissão e distribuição.

O problema financeiro da energia elétrica ainda não teve no País solução adequada. A responsabilidade pelo setor encontra-se dividida entre empresas privadas, que têm a seu cargo mais de 50% da produção e mais de 70% da distribuição da energia elétrica consumida, servindo às áreas mais industrializadas; e entre empresas públicas federais, estaduais e municipais, criadas sem planejamento geral, e cuja participação na produção e distribuição de energia é crescente. As empresas privadas estão com a sua capacidade de investimento limitada por força de ina-

As empresas públicas, por outro lado, vêm baseando os seus esquemas financeiros quase que exclusivamente em recursos tributários insuficientes, ou em créditos de bancos estatais.

O atendimento da demanda prevista nos próximos anos exige a elevação da potência instalada, do nível atual de 4 600 000 kW para o mínimo de 8 000 000 kW em fins de 1965; ou seja, a entrada em serviço, no próximo quinquênio, de 3 400 000 kW de novas usinas. Já se acham em construção, em estado mais ou menos avançado, obras num total de cerca de 2 100 000 kW. Há, portanto, que iniciar e terminar no quinquênio obras que proporcionem uma capacidade adicional de 1 300 000 kW. Além disso, há que fazer grandes inversões na expansão dos serviços de transmissão e distribuição, já bastante deficientes na maior parte das regiões do País, e iniciar projetos destinados a atender à demanda prevista para depois de 1965.

Uma sábia programação dos investimentos exige, no entanto, que não se comecem novas obras antes que esteja devidamente equacionada, em termos financeiros, a conclusão das já em curso, não só no que concerne à sua capacidade geradora como à distribuição da energia produzida, posto que a pulverização de recursos e a excessiva imobilização improdutiva de capitais em obras em andamento são fontes de insuportável prejuízo para a economia do País.

Os projetos em execução já têm o seu ritmo prejudicado pela insuficiência dos recursos públicos e privados, desvalorizados pela inflação, e ainda exigem grandes capitais para serem completados. O término da usina de Furnas, por exemplo, de que depende o abastecimento da região mais industrializada, exigirá, neste Governo, investimentos equivalentes aos realizados no Governo passado.

É indispensável, portanto, a formulação de uma política clara e objetiva, que incentive as empresas privadas, e lhes garanta o acesso às fontes normais de financiamento do País e do exte-

rior, de forma a lhes permitir a manutenção de serviços adequados nas suas zonas de concessão. Predominando, todavia, no setor empresas privadas sob controle estrangeiro, tal política deverá incluir medidas que estimulem a participação de capitais genuinamente nacionais nessas empresas, de forma a obter a sua progressiva nacionalização, sem prejuízo da expansão do serviço, e sem que haja necessidade de deixar...

... que cuja necessidade de desviar, para este fim, recursos públicos indispensáveis ao atendimento de outras regiões.

Essa política não alterará o processo natural do aumento gradativo da participação do Estado no setor. A criação da Eletrobrás dará ao Poder Executivo instrumento eficiente para a organização das empresas federais de eletricidade, que deverão ser orientadas segundo sadios princípios econômicos, preservando-se o espírito empresarial e comercial do setor, para que sejam mantidas as condições de eficiência e rentabilidade exigidas pelo interesse nacional.

De pouco valerá, no entanto, a autorização legal para organizar empresas públicas, se não fôr revisto o esquema financeiro a cuja execução se destina, pois toda a receita do Fundo Federal de Eletrificação, nos próximos anos, já se acha comprometida com as obras em execução. Aliás, o volume dos recursos deste Fundo já de há muito se tornou inadequado. No caso do imposto único sobre energia elétrica, por exemplo, a incidência específica reduziu a importância relativa da sua arrecadação a menos de 5% dos investimentos anuais no setor, em moeda nacional.

Não obstante a conjugação de todos os esforços, públicos e privados, para a manutenção de adequados serviços de energia elétrica, não será fácil mobilizar, quer no País, quer no estrangeiro, o volume dos recursos financeiros para investimento em energia elétrica, requerido pela expansão da economia brasileira. Essa circunstância aumenta o alcance da programação das grandes obras elétricas, tanto estatais como privadas, em estreita colaboração com as entidades financeiras do País, não só para que se integrem nos sistemas existentes, como para que se determine o grau de prioridade e o ritmo de execução de cada projeto.

Este papel caberá ao Ministério de Minas e Energia, em cuja estrutura deverão figurar, remodelados, os órgãos incumbidos de aplicar o Código de Águas e de fiscalizar os serviços de energia elétrica, que de há muito se tornaram desaparelhados para o desempenho das suas atribuições, em consequência da grande expansão de tais serviços.

#### d — Energia Nuclear

É imperativo o emprego da energia nuclear no Brasil detentor

de enormes jazidas de tório, e de reservas apreciáveis de urânio. Os progressos realizados nos últimos cinco anos foram pequenos, proporcionadamente à relevância do problema e às necessidades do País, pois, apesar da dedicação dos nossos cientistas e técnicos, faltou-lhes o apoio do Poder Público. Não dispomos, ainda, de uma lei que regule as atividades relacionadas com a energia atômica, o que deverá ser providenciado.

Sério percalço, no programa da energia nuclear, é a falta de técnicos. A exceção das equipes do I. E. A. (São Paulo) e I. R. P. (Belo Horizonte), não conta o País com outros grupos que se dediquem aos problemas básicos da engenharia nuclear. Há que incentivar a formação de técnicos e desenvolver os centros de pesquisa especializada.

Apesar da nossa deficiência em homens e em equipamento nesse setor, capitaneamos incontestavelmente essas atividades na América Latina. Tal posição, entretanto, estará seriamente ameaçada se essas iniciativas não forem incentivadas em tôdas as suas fases, desde a formação do elemento humano até a industrialização da energia atômica.

Para que esse desenvolvimento se torne possível, será estabelecido um programa, para os próximos cinco anos, que inclua a construção de um ou mais reatores experimentais, para a geração de energia elétrica. Estudos preliminares, ultimamente efetuados no Instituto de Energia Atômica, indicam que esses reatores produzirão energia, a preços competitivos, para o Nordeste. Serão construídos pela indústria nacional e utilizarão urânio atômica-

mente puro, cuja produção, no País, se tornou realizável graças à recente descoberta de nossos cientistas.

Ênfase especial deverá ser dada ao estudo do desenvolvimento de reatores que funcionarão no ciclo do tório. Tal etapa, entretanto, não é de execução imediata, e somente poderá ser atingida mediante a utilização inicial de combustíveis, como o plutônio, a ser produzido em nossos futuros reatores, quer de urânio natural, quer de urânio enriquecido. Este último poderá ser importado, desde que seu fornecimento possa ser obtido em condições favoráveis, pois a sua produção no território nacional não é viável, no momento.

Importa iniciar, sem perda de tempo, a produção de urânio e tório atômicamente puros, para suprir nossas necessidades em

combustíveis nucleares nos próximos anos. Após a elaboração de um plano de utilização de energia nuclear no País e de um estudo cuidadoso das nossas reservas de minérios atômicos, é que se poderá avaliar a conveniência de sua exportação, no mais alto grau de beneficiamento compatível com a nossa indústria, a fim de obter compensações específicas, instrumentos e técnicos visando a desenvolver rapidamente, entre nós, a aplicação industrial da energia nuclear, desde que atendidos os imperativos da segurança nacional.

Em razão da ameaça de escassez de energia hidrelétrica nos próximos anos, o Governo deverá contemplar a eventual importação de reatores destinados à produção de eletricidade, tendo em vista os seguintes critérios, não necessariamente exclusivos: a utilização de combustível atômico nacional e a preferência aos reatores com o maior número de componentes construídos pela nossa indústria.

Ao lado dessas atividades, deverá ser dado apoio amplo à produção e à utilização de radioisótopos, para atender aos reclamos da medicina, da biologia, da agricultura e da indústria.

Dentro de um ano, tôdas as necessidades nacionais em isótopos radioativos serão supridas pelos reatores existentes no Brasil, e será possível a sua exportação.

## 2 — TRANSPORTES

### a — Marítimo e Interior

O transporte marítimo, pela concentração litorânea da economia do País, deveria ocupar posição preponderante no sistema nacional de transportes. Esta era a situação até a última guerra, desde quando a navegação de cabotagem vem perdendo sua posição relativa no volume total de tráfego. Contribuíram para esta decadência a falta de renovação da frota mercante, os progressos insuficientes na produtividade da navegação e da operação portuária, e os custos crescentes da manipulação de carga nos portos.

Os esforços do último decênio para correção dêste quadro ativeram-se, quase exclusivamente, aos problemas de investimento, tanto na frota como nos portos. Não obstante esta política, 80% da capacidade da frota de cabotagem ainda é constituída de navios com mais de 10 anos de uso. A frota de longo curso do Lóide

Brasileiro já se aproxima da idade limite de exploração econômica. E somente para o transporte de combustíveis líquidos possui o País uma frota em condições técnicas adequadas.

A implantação da indústria de construção naval permitirá renovar e expandir a frota mercante, com mais regularidade, e com menor pressão sobre o balanço de pagamentos. No entanto, o esquema financeiro em que se baseou a indústria necessita ser urgentemente revisto, com aumento importante dos recursos atribuídos ao setor, pois, aos preços atuais de construção, não serão suficientes para mantê-la ocupada.

Quanto aos investimentos portuários, a criação do Fundo Portuário e da Taxa de Melhoramento dos Portos ainda não proporcionou benefícios, pois o plano de melhoria e expansão que estas receitas deviam custear praticamente não teve sua execução iniciada.

Pequenas serão, entretanto, as repercussões deste esforço de investimento no setor, sem que, ao mesmo tempo, se reorganizem e regulamentem os serviços de navegação e portuários, com vistas ao aumento da sua produtividade. A legislação específica, elaborada para outras condições econômicas e tecnológicas, ao invés de

### 36

contribuir para maior eficiência dos serviços, é uma das causas da baixa produtividade. Principalmente no que diz respeito à organização do trabalho a bordo e nos portos, à execução dos serviços portuários, e à polícia do tráfego de embarcações e do transporte sobre água. Sem a sua revisão, não há esperança de se restabelecerem as condições econômicas de exploração do transporte sobre água, liberando o Tesouro Nacional do deficit de operação das empresas de navegação, tanto públicas como privadas, o qual neste exercício deverá ultrapassar 21 bilhões de cruzeiros; nem de auferir os benefícios do aumento da participação da bandeira brasileira no comércio exterior, a qual deve ser incentivada, para reduzir o ônus que os fretes internacionais representam no nosso balanço de pagamentos.

A reorganização dos serviços deve ser acompanhada da melhoria da qualidade do trabalho, tanto na navegação, como nos portos, pela expansão das escolas especializadas.

Pretende, além disso, o Governo, nesta reorganização, criar condições saudáveis para o desenvolvimento das empresas privadas no setor, às quais deve caber a maior responsabilidade no incremento dos serviços de transporte sobre água. Quanto às empresas

mento das estradas de transporte sobre água. Quanto às empresas federais, será indispensável rever-lhes a organização, com o objetivo de reduzir-lhes o deficit de custeio.

Sem o pretendido aumento de produtividade, também não haverá condições para expansão da navegação fluvial.

#### b — Ferroviário

As estradas de ferro federais continuam a apresentar os mesmos problemas que se definiram logo após o término da última guerra. O programa de reaparelhamento, iniciado em 1952, conseguiu melhorar as condições de atendimento da demanda aparente, mas ainda há várias atividades ou regiões cuja expansão é contida pela incapacidade de transporte das estradas da Rede Ferroviária Federal S.A. Pequenos foram os progressos na eficiência da operação e na qualidade do serviço; e, não obstante o esforço de investimento no setor, o deficit de operação vem aumentando aceleradamente. A revisão dos vencimentos e van-

tagens dos servidores públicos no ano passado, elevando as despesas com o pessoal da R.F.F.S.A., em 1961, a mais do dobro do que eram em 1959, faz prever o deficit de operação ferroviária no corrente exercício em mais de 35 bilhões de cruzeiros. A despesa total da R.F.F.S.A. em 1961 corresponderá a cerca de 2,8 vezes a sua receita, fazendo do sistema ferroviário federal o mais deficitário do mundo. Cerca de 16% de toda a arrecadação tributária federal serão aplicados na cobertura deste deficit, que contribui com parcela significativa para o desequilíbrio orçamentário da União; constitui grave fator inflacionário, e é causa de transferências injustas de renda e de distorções na economia.

Não é possível ao País continuar a suportar esta situação, e será indispensável um esforço esclarecido, coordenado e constante, para reduzir o deficit em prazo curto, e criar as condições para sua eliminação. Parte importante do deficit deve ser atribuída a tarifas insuficientes, principalmente no tráfego de passageiros, matérias-primas e gêneros alimentícios; às despesas excessivas com o pessoal; ao desaparelhamento técnico; e à administração e operação ineficientes. Por conseguinte, além da continuidade de execução do programa de reaparelhamento, será necessário reduzir os gastos ao estritamente indispensável, restabelecer o espírito empresarial e a preocupação comercial, reorganizar a administração ferroviária, modernizar os métodos de operação, e adotar política corajosa e realista de tarifas.

A experiência passada mostra, entretanto, que, embora essas medidas possam contribuir para reduzir o deficit em percentagem significativa, não serão suficientes, com a atual densidade do tráfego, para alterar a sua tendência de crescimento. Será impossível restabelecer o equilíbrio do sistema ferroviário, ou sequer estabilizar o deficit de operação, se a sua utilização não for elevada e mantida acima do nível mínimo exigido para exploração econômica de linhas férreas. Toda a política ferroviária deve orientar-se, portanto, para o aumento da densidade de tráfego.

Nas regiões cujas características não oferecem perspectivas de assegurar o volume de tráfego indispensável à exploração de ferrovias, não há outra alternativa senão a sua substituição pela rodovia. Pretende, pois, o Governo aplicar a legislação em vigor, que

38

prevê a substituição de linhas férreas antieconômicas por estradas de rodagem.

No sistema de grandes eixos a que se deve restringir a rede ferroviária, o aumento de densidade poderá ser conseguido, em algumas linhas, pelo incremento da extração mineral, atividade que tem sido limitada pela insuficiência de transporte ferroviário. Mas na sua maior extensão, o crescimento do tráfego será função da sua capacidade de competir com o transporte rodoviário, tanto em preço quanto em qualidade de serviços; e esta capacidade dependerá de reaparelhamento técnico das ferrovias (especialmente remodelação da via permanente) e de uma política geral que não altere as vantagens relativas de cada meio de transporte, resultantes das suas características técnicas e econômicas. No entanto, as atuais condições de traçado das linhas férreas federais oferecem limitação intransponível para que o sistema alcance a produtividade e densidade crescentes, que lhe permitam absorver os aumentos reais de renda do pessoal, e compensar os progressos tecnológicos dos meios de transporte mais modernos. Será indispensável, portanto, iniciar um programa de obras visando a dar às linhas férreas federais condições técnicas atualizadas. Os recursos exigidos por este programa são vultosos, mas poderão ser obtidos, sem aumento apreciável de nível relativo de capitalização no setor, pela reorientação dos investimentos ferroviários e pela eliminação de desperdícios.

A situação do sistema existente e as necessidades de investimento para sua correção impõem a concentração de esforços nesta tarefa prioritária, antes de procurarmos expandir a rede ferroviária

























