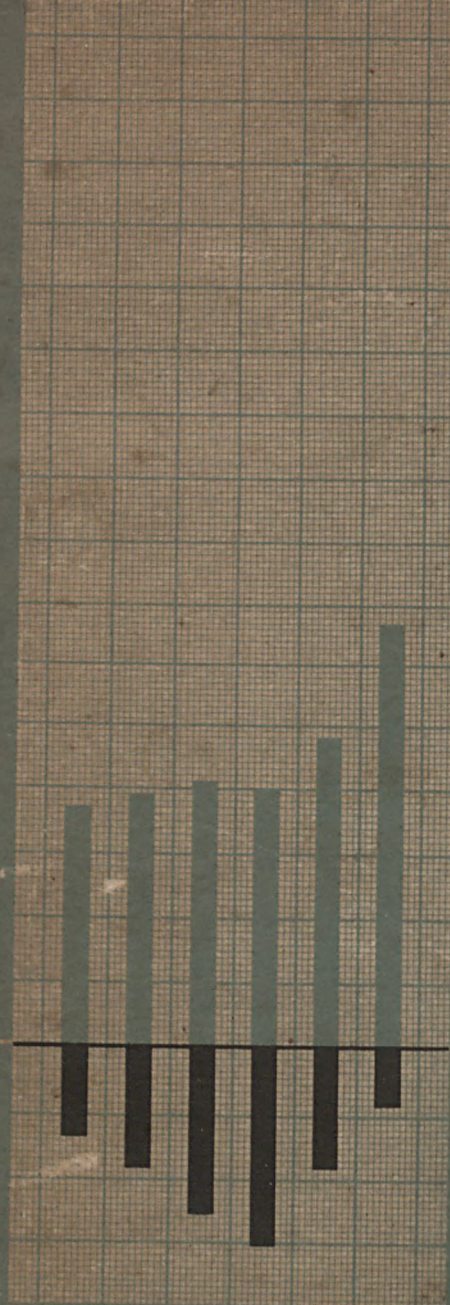




MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO
E COORDENAÇÃO ECONÔMICA



PROGRAMA DE AÇÃO ECONÔMICA DO GOVÊRNO

1964-1966

2.ª EDIÇÃO

966"



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO
E COORDENAÇÃO ECONÔMICA

PROGRAMA DE AÇÃO ECONÔMICA DO GOVÊRNO 1964-1966

(Síntese)

*Incluindo a Versão Revista
do Programa de
Investimentos para 1965*

BD/
MPCE
338.26"1964-1966"
13823p
2.ed.
Síntese

2.^a EDIÇÃO

Documentos EPEA — N.º 1

Maio de 1965

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO - PR	
SETOR DE DOCUMENTAÇÃO - BRASÍLIA	
REG. N.º	125181
DATA:	04.09.81

tit. 725
ex: 138

PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Humberto de Alencar Castello Branco

GABINETE CIVIL

Luiz Viana Filho (Ministro Extraordinário)

GABINETE MILITAR

Ernesto Geisel

MINISTROS DE ESTADO

AERONÁUTICA: *Eduardo Gomes*

AGRICULTURA: *Hugo de Almeida Leme*

**COORDENAÇÃO DOS
ORGANISMOS REGIONAIS:** *Oswaldo Cordeiro de Farias*

EDUCAÇÃO E CULTURA: *Flávio Suplicy de Lacerda*

FAZENDA: *Octávio Gouveia de Bulhões*

GUERRA: *Arthur da Costa e Silva*

INDÚSTRIA E COMÉRCIO: *Daniel Agostinho Faraco*

JUSTIÇA E NEGÓCIOS INTERIORES: *Milton Soares Campos*

MARINHA: *Paulo Bosisio*

MINAS E ENERGIA: *Mauro Thibau*

**PLANEJAMENTO E
COORDENAÇÃO ECONÔMICA:** *Roberto de Oliveira Campos*

RELAÇÕES EXTERIORES: *Vasco Tristão Leitão da Cunha*

SAÚDE: *Raymundo de Brito*

TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL: *Arnaldo Sussekind*

**VIAÇÃO E
OBRAS PÚBLICAS:** *Juarez do Nascimento Fernandes Távora*

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO ECONÔMICA

MINISTRO

Roberto de Oliveira Campos

SECRETÁRIO-GERAL

Sebastião Sant'Anna e Silva

CHEFE DO GABINETE

Artur Soares Amorim

DIRETOR ADMINISTRATIVO

Edmar de Souza

COORDENADORES DOS GRUPOS SETORIAIS

Francisco Pedro Lócio Cavalcante

Harv Cole

Henriane Capper Alves de Souza

Jesus Bello Galvão

João Batista de Carvalho Athavde

Maurício Schulman

Milcíades Mário Sá Freire de Souza

Walter Lorch

SECRETÁRIO EXECUTIVO DA COMISSÃO ESPECIAL DE ESTUDOS DA REFORMA ADMINISTRATIVA (COMESTRA)

José Nazaré Teixeira Dias

COORDENADOR DA COMISSÃO COORDENADORA DA ALIANÇA PARA O PROGRESSO

Francisco de Assis Grieco

SECRETÁRIO EXECUTIVO DO FUNDO DE FINANCIAMENTOS DE ESTUDOS DE PROJETOS E PROGRAMAS (FINEP)

Arthur Carlos Chagas Diniz

SECRETÁRIO-GERAL DO ESCRITÓRIO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (EPEA)

João Paulo dos Reis Velloso

Há dois modos bem distintos de encarar o processo de desenvolvimento econômico. O primeiro vê tudo em termos de intensificação do ritmo de formação física de capital, envolvendo assim um certo grau de ilusão mecanicista. O segundo encara o desenvolvimento como um processo através do qual os agentes econômicos, consumidores e empresas, adequadamente motivados, aprendem a mobilizar de forma eficiente os recursos materiais e humanos, para realizar o potencial máximo de crescimento do produto real da comunidade.

A segunda conceituação leva ao aparente truísmo de que uma condição necessária, se não suficiente, para desenvolver-se é querer desenvolver-se. Ou seja, adotar a motivação e a linha de ação que levam ao desenvolvimento.

A divulgação em larga escala desta síntese do Programa de Ação do Governo representa um passo novo no sentido de obter a indispensável compreensão e participação de todas as camadas populares na tarefa de planejamento e coordenação econômica. Quando se escrever a crônica econômica da Revolução, a etapa que agora se inicia deverá caracterizar-se principalmente pelo diálogo. Os primeiros meses da atual política econômica, de abril para cá, constituíram uma fase, até certo ponto, de introspecção criadora: a tarefa gigantesca de reconstruir economicamente o país, seja através de medidas de eliminação das distorções inflacionárias, seja de medidas de revitalização da economia, seja de reformas econômicas e sociais, representou uma luta cruel contra o tempo. A opção era dramática: ou agir rápida e eficazmente, como se procurou fazer, ou aceitar a alternativa da hiperinflação com estagnação.

Na área do Planejamento e Coordenação Econômica, a ativação do diálogo democrático com as forças representativas do país, no estágio que agora começa, será alcançada não apenas através da criação do Conselho Consultivo de Planejamento, recentemente anunciado pelo eminente Presidente Castello Branco, e no qual estarão representadas as diferentes classes sociais e entidades estaduais de planejamento, como também por intermédio das duas séries de publicações que o EPEA está iniciando.

A primeira, os "Documentos EPEA", empreenderá uma análise de aspectos menos conhecidos da economia brasileira, a começar por um estudo sobre o "Mercado Brasileiro de Capitais", já em fase de publicação. A segunda, de divulgação mais ampla, discutirá problemas da atualidade econômica nacional em linguagem não técnica.

A escolha da síntese do Programa de Ação para iniciar os "Documentos EPEA" não é, evidentemente, acidental. Para conferir maior atualidade e interesse prático à publicação, incluiu-se, como parte V deste volume,

um levantamento das medidas já adotadas para atingir os objetivos do Programa. O elenco de providências postas em prática é de tal monta, quantitativa e qualitativamente, que evidencia duas coisas: a intenção do Governo de executar o Programa, em colaboração com os demais poderes constitucionais e a comunidade nacional, e a sua operacionalidade, como instrumento de política econômica.

Estamos convencidos de que o cronista do atual momento brasileiro poderá, de futuro, caracterizá-lo como um plano de governo, no Brasil, que não foi apenas um plano. Se assim fôr, teremos encontrado uma fórmula bem sucedida de planejamento democrático: rigor científico, bom senso e participação da comunidade.

Roberto de Oliveira Campos

ÍNDICE

PRIMEIRA PARTE: ESCOPO E OBJETIVOS DO PROGRAMA DE GOVÊRO

	Página
INTRODUÇÃO — O SENTIDO DO PLANEJAMENTO NUMA ECONOMIA DEMOCRÁTICA	
O Planejamento e o Sistema de Preços.....	13
Conteúdo Essencial do Plano.....	14
CAPÍTULO I — OBJETIVOS E INSTRUMENTOS DE AÇÃO	
Objetivos do Programa de Ação.....	15
Instrumentos de Ação.....	15
CAPÍTULO II — OBJETIVOS GLOBAIS DE CRESCIMENTO	
A Taxa de Desenvolvimento até 1961.....	18
A Taxa de Crescimento em 1962 e 1963.....	19
Determinantes da Taxa de Desenvolvimento.....	21
Criação de Empregos e Crescimento do Produto.....	22
Medidas para Atender às Metas de Emprêgo e de Crescimento do Produto	23
CAPÍTULO III — BASES DO PROGRAMA DESINFLACIONÁRIO	
A Evolução da Taxa Inflacionária.....	27
Raízes do Processo Inflacionário.....	28
Distorções Inflacionárias.....	30
Bases da Política Desinflacionária.....	33
CAPÍTULO IV — OBJETIVOS DA POLÍTICA DE EMPRÊGO	
Situação Atual do Problema de Emprêgo.....	36
Bases da Política de Emprêgo.....	37
CAPÍTULO V — OBJETIVOS DA POLÍTICA DE DISTRIBUIÇÃO DE RENDA	
Distribuição Funcional da Renda.....	39
Panorama da Distribuição Regional da Renda Nacional.....	43
CAPÍTULO VI — OBJETIVOS DA POLÍTICA ECONÔMICA INTERNACIONAL	
O Setor Externo e o Programa de Ação.....	47
Instrumentos de Ação.....	47

SEGUNDA PARTE: INSTRUMENTOS GERAIS DE AÇÃO

CAPÍTULO VII — POLÍTICA FINANCEIRA DA UNIÃO	
Programação Orçamentária para 1964.....	53
Programação Orçamentária para 1965.....	55
Consolidação Orçamentária do Govêro Federal para 1964.....	56
CAPÍTULO VIII — POLÍTICA MONETÁRIA	
A Composição dos Meios de Pagamentos no Brasil.....	61
O Mecanismo de Expansão Monetária.....	61
Bases para a Formulação da Política Monetária.....	62
Orçamentos Monetários para 1964 e 1965.....	64
A Política de Contrôlo da Expansão de Crédito.....	70

CAPÍTULO	IX — POLÍTICA BANCÁRIA E MERCADO DE CAPITAIS	
	Os Objetivos da Reforma Bancária.....	73
	O Substitutivo do Projeto de Reforma Bancária.....	74
	Política de Incentivos à Evolução do Mercado de Capitais.....	74
CAPÍTULO	X — POLÍTICA TRIBUTÁRIA	
	Objetivos da Política Tributária.....	77
	Principais Falhas do Sistema Tributário Brasileiro.....	77
	Reforma Tributária de Emergência.....	79
	Diretrizes para as Próximas Etapas da Reforma Tributária.....	80
CAPÍTULO	XI — POLÍTICA SALARIAL	
	Princípios Básicos da Política Salarial do Governo.....	83
	A Política Adotada.....	84
CAPÍTULO	XII — POLÍTICA HABITACIONAL	
	Causas do Agravamento do Deficit.....	87
	Financiamentos por Instituições Públicas.....	87
	Reforma Habitacional.....	88
	Repercussões do Programa Habitacional.....	89
CAPÍTULO	XIII — DIRETRIZES GERAIS PARA O DESENVOLVIMENTO DAS ATIVIDADES AGRÍCOLAS	
	Introdução.....	91
	Condições Gerais da Agricultura Brasileira.....	92
	Quantificação Prospectiva do Setor Agrícola.....	108
	A Ação Governamental no Setor Agrícola.....	115
CAPÍTULO	XIV — POLÍTICA DE COMÉRCIO EXTERIOR	
	Comércio Exterior no Processo de Industrialização.....	119
	O Comportamento da Capacidade de Importar.....	121
	Balanco de Pagamentos e Endividamento Externo.....	126
	Perspectivas da Capacidade de Importar.....	130
	Providências Indispensáveis à Expansão das Exportações.....	131
CAPÍTULO	XV — O BALANÇO DE PAGAMENTOS E O PROGRAMA DE INVESTIMENTOS	
	Projeções do Balanço de Pagamentos.....	134
	Ingresso de Capitais e sua Relação com os Programas Setoriais.....	139
CAPÍTULO	XVI — POLÍTICA DE CAPITAIS ESTRANGEIROS	
	Critérios para a Regulamentação do Movimento de Capitais Estrangeiros....	143
	O Projeto de Reforma.....	144

TERCEIRA PARTE: POLÍTICAS E PROGRAMAS SETORIAIS

INTRODUÇÃO À PROGRAMAÇÃO SETORIAL

CAPÍTULO XVII — SETOR AGRÍCOLA

Providências Imediatas com Efeito de Curto Prazo sobre a Oferta de Produtos Agrícolas.....	151
Meios de Ação para Atingir os Objetivos Fixados para a Produção Agrícola....	152
Recursos e Aplicações.....	155

A) ENERGIA ELÉTRICA

Programa de Investimentos para o Período 1965/1970.....	157
Dispendios em Moeda Nacional e Estrangeira.....	158
Recursos Internos Previstos.....	158
Recursos Adicionais Necessários.....	159
Política de Energia Elétrica.....	160

B) PETRÓLEO

A) Programação para 1964/1966.....	162
Disponibilidades de Recursos e Investimentos.....	164
Política de Petróleo.....	166

C) CARVÃO MINERAL

Reservas Brasileiras.....	167
Mercado do Carvão.....	167
Recursos e Aplicações.....	168
Diretrizes Gerais.....	169

D) TRANSPORTES

Evolução Recente do Setor.....	170
O Programa de Investimentos para 1965/1966.....	171
Linhas de Ação.....	173

E) COMUNICAÇÕES

Sistema Nacional de Telecomunicações.....	178
Serviços Telegráficos, Telex e Postais.....	179
Serviço Telefônico.....	179

CAPÍTULO XIX — INDÚSTRIA E MINERAÇÃO

A) INDÚSTRIA

Política de Desenvolvimento em Relação ao Setor Industrial.....	181
Programação de Investimentos.....	182
Indústria Siderúrgica.....	183
Indústrias Mecânicas.....	185
Indústria de Construção Naval.....	188
Indústria de Metais Não-Ferrosos.....	189
Indústria Química.....	190
Fertilizantes.....	192
Cimento.....	193
Papel e Celulose.....	194
Indústria Têxtil.....	195

B) MINERAÇÃO E PESQUISA MINERAL

Introdução.....	195
Perspectivas de Consumo e Importação no Quinquênio 1964/1968....	196
Perspectivas para a Exportação.....	196
Pesquisa Mineral.....	197
Princípios Gerais da Política Governamental.....	198
Ação Complementar e Específica.....	199

CAPÍTULO XX — RECURSOS NATURAIS

Definição de Política.....	200
Seleção de Projetos.....	200
Financiamentos dos Projetos.....	204

QUARTA PARTE: DESENVOLVIMENTO SOCIAL E VALORIZAÇÃO REGIONAL

CAPÍTULO XXI — EDUCAÇÃO

A Programação de Dispendios em Educação.....	209
Efeito sobre os Indicadores do Nível Educacional.....	212

CAPÍTULO XXII — SAÚDE E SANEAMENTO

A Conjuntura Sanitária Brasileira.....	215
Crêrrios e Objetivos de Ação.....	215
Seleção de Projetos.....	216
Produtos Terapêuticos.....	217
Recursos e Aplicações.....	218

CAPÍTULO XXIII — PREVIDÊNCIA SOCIAL

Análise da Situação Atual.....	221
Reforma da Solução Previdenciária.....	222

CAPÍTULO XXIV — VALORIZAÇÃO REGIONAL

Necessidade de Integração dos Planos Regionais.....	225
Principais Programas Regionais.....	226

QUINTA PARTE: MEDIDAS DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE AÇÃO DO GOVERNO — Abril/Novembro de 1964.....	233
--	-----

PRIMEIRA PARTE

ESCOPO E OBJETIVOS DO PROGRAMA DE GOVÊRNO

O SENTIDO DO PLANEJAMENTO NUMA ECONOMIA DEMOCRÁTICA

O Planejamento e o sistema de preços

A ação governamental, nos sistemas políticos democráticos, deve orientar-se no sentido do estabelecimento das condições que assegurem a maior eficiência possível ao funcionamento da economia de livre empresa, ou seja, do sistema de preços. Em tal contexto, o planejamento econômico vai importar numa definição, sistemática e coerente, por parte do Governo, das medidas tendentes à criação da ordem dentro da qual operará aquilo que se convencionou chamar de "forças do mercado", de maneira compatível com a distribuição de renda desejada e a meta pragmática da maximização da taxa de desenvolvimento econômico.

A ação do poder público no sentido de melhor conduzir o sistema econômico à consecução dos objetivos escolhidos pela comunidade, notadamente em países subdesenvolvidos, baseia-se geralmente em princípios pouco controvertidos, tais como:

- a) o livre jogo das forças de mercado não garante necessariamente a formação de um volume desejável de poupanças;
- b) o sistema de preços nem sempre incentiva adequadamente a formação de economias externas (investimentos em educação, estradas, etc.), dada a desvinculação entre a respectiva rentabilidade e a produtividade social correspondente;
- c) o livre jogo das forças de mercado não leva necessariamente a uma distribuição satisfatória da renda nacional entre pessoas e regiões;
- d) a eficiência do sistema de preços pode ser apreciavelmente distorcida pelas imperfeições espontâneas ou institucionais do mercado.

Esses princípios não acarretam a anulação do papel regulador do sistema de preços. A ação governamental complementa, mas não necessariamente substitui, os mecanismos de mercado. Como tal, a idéia de planejamento não é incompatível com a predominância da livre empresa no sistema econômico. As nações mais tradicionalmente capitalistas recorrem pelo menos a um embrião de planejamento ao programarem seus investimentos públicos e ao fixarem a sua legislação econômica. Reciprocamente, nenhuma economia real abandona por completo as forças do mercado. Nem nos países mais ortodoxamente socialistas se encontra a planificação integral, visto que pelo menos algumas decisões econômicas, particularmente no tocante ao consumo, escapam ao controle central do Governo. O mundo real compõe-se, assim, de misturas de planejamento e de sistemas de mercado. As proporções da mistura variam conforme os regimes econômicos, mas os sistemas nunca chegam a se substituir por completo.

Conteúdo essencial do plano

Faz parte do conteúdo essencial de um plano o conjunto das decisões governamentais concernentes à política econômica. Numa economia onde predomina a livre empresa, esse conteúdo forçosamente se restringe à esfera de decisão dos poderes públicos. No caso particular do Brasil, um plano de desenvolvimento deve incluir: a programação dos investimentos a serem executados pelo Governo Federal, diretamente ou através de autarquias e sociedades de economia mista e as respectivas fontes de recursos; a indicação dos investimentos privados a serem amparados pelo Governo Federal; o orçamento fiscal e a programação de caixa da União; o programa de operações das autoridades monetárias; e, finalmente, os instrumentos de ação indireta do Governo sobre o setor privado, representados pela legislação econômica em geral e englobando as políticas tributária, creditícia, cambial, etc.

As decisões da política econômica enfeixadas num plano não devem constituir providências esparsas e desconexas, mas sim o conjunto das medidas necessárias à consecução de certos objetivos globais, preestabelecidos. Assim, a eficiência do plano se mede pela extensão em que as providências nele contidas asseguram a realização desses objetivos, relação esta que se apresenta tão mais difícil de definir quanto maior é o grau de predomínio da livre empresa — e, portanto, da descentralização das decisões econômicas —, e mais precária é a base estatística sobre a qual se elabora o plano. No caso brasileiro, a deficiência das informações estatísticas não permitiria a elaboração de um plano pretensamente refinado, sob pena de resultar num esforço ingênuo, pela desvinculação entre as normas de ação e os objetivos quantitativos.

O Programa que se segue não tem a pretensão de apresentar-se como um "plano global de desenvolvimento", mas apenas um *programa de ação coordenada do governo no campo econômico*. As quantificações globais utilizadas são de caráter meramente indicativo. Procurou-se, ainda assim, formular uma estratégia de desenvolvimento e um programa de ação para os próximos dois anos, período em que se lançariam as bases para um planejamento mais orgânico e de longo prazo.

OBJETIVOS E INSTRUMENTOS DE AÇÃO

1.1 — OBJETIVOS DO PROGRAMA DE AÇÃO

O presente Programa de Ação, dentro de seu propósito básico de estabilização, desenvolvimento e reforma democrática, estabelece as linhas gerais da política econômica a ser adotada no Brasil no período julho de 1964/março de 1967, a qual visará à consecução dos seguintes objetivos:

- a) acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico do país, interrompido no biênio 1962/1963;
- b) conter, progressivamente, o processo inflacionário durante 1964 e 1965, objetivando um razoável equilíbrio dos preços a partir de 1966;
- c) atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais, e as tensões criadas pelos desequilíbrios sociais, mediante a melhoria das condições de vida;
- d) assegurar, pela política de investimentos, oportunidades de emprego produtivo à mão-de-obra que continuamente afluí ao mercado de trabalho;
- e) corrigir a tendência a deficits descontrolados do balanço de pagamentos, que ameaçam a continuidade do processo do desenvolvimento econômico, pelo estrangulamento periódico da capacidade para importar.

1.2 — INSTRUMENTOS DE AÇÃO

Para a consecução desses objetivos, o Governo pretende utilizar-se dos seguintes instrumentos básicos:

1.2.1 — Política Financeira, compreendendo:

- a) política de redução do deficit de caixa governamental, de modo a aliviar progressivamente a pressão inflacionária dele resultante e a fortalecer, pelo disciplinamento do consumo e das transferências do setor público e pela melhoria da composição da despesa, a capacidade de poupança nacional;
- b) política tributária, destinada a fortalecer a arrecadação e combater a inflação, corrigindo as distorções de incidência, estimulando a poupança, melhorando a orientação dos investimentos privados e atenuando as desigualdades econômicas regionais e setoriais;
- c) política monetária condizente com os objetivos da progressiva estabilização dos preços, evitando, todavia, a retração do nível da atividade produtiva e a redução da capacidade de poupança das empresas;
- d) política bancária, destinada a fortalecer o nosso sistema creditício, ajustando-o às necessidades de combate à inflação e de estímulo ao desenvolvimento;
- e) política de investimentos públicos, orientada de modo a fortalecer a infraestrutura econômica e social do país, a criar as economias externas necessárias ao desenvolvimento das inversões privadas e a atenuar os desequilíbrios regionais e setoriais.

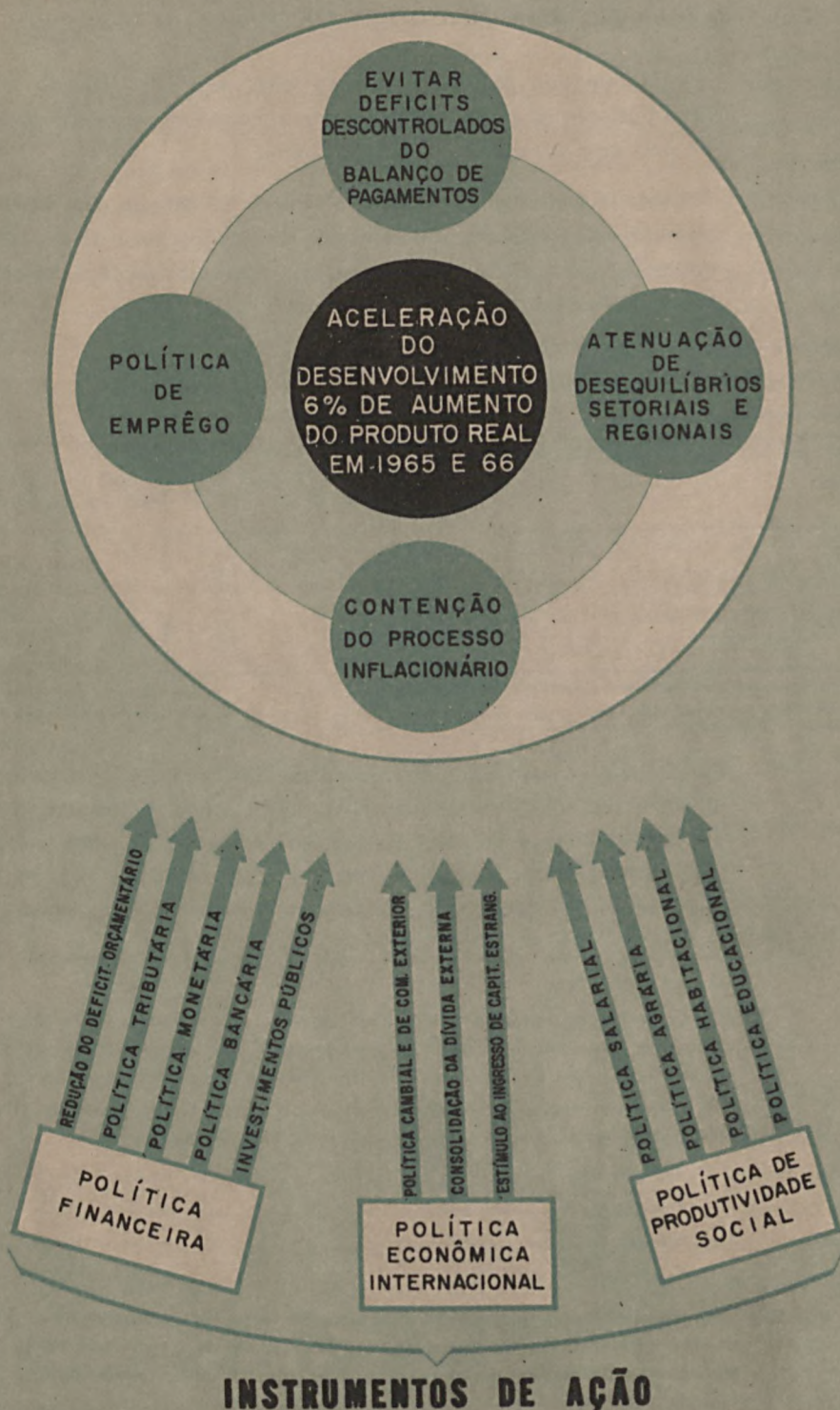
1.2.2 — Política Econômica Internacional, compreendendo:

- a) política cambial e de comércio exterior, visando a diversificar fontes de suprimento e incentivar exportações, a fim de facilitar a absorção dos focos setoriais de capacidade ociosa e de incentivar o desenvolvimento econômico, com relativo equilíbrio do balanço de pagamentos a mais longo prazo;
- b) política de consolidação da dívida externa, e de restauração do crédito do país no exterior, de modo a aliviar pressões de curto prazo sobre o balanço de pagamentos;
- c) política de estímulo ao ingresso de capitais estrangeiros, e de ativa cooperação técnica e financeira com agências internacionais, com outros governos, e, em particular, com o sistema multilateral da Aliança para o Progresso, de modo a acelerar a taxa de desenvolvimento econômico.

1.2.3 — Política de Produtividade Social, compreendendo, notadamente:

- a) política salarial, que assegure a participação dos trabalhadores nos benefícios do desenvolvimento econômico, mas que permita a sincronização do combate à inflação, do lado da procura e dos custos, e que proteja a capacidade de poupança do país;
- b) política agrária, visando ao aumento de produção e ao incremento da produtividade na agricultura, e à melhoria das condições de emprego no setor rural;
- c) política habitacional, facilitando a aquisição da casa própria pelas classes menos favorecidas, e estimulando a absorção de mão-de-obra não qualificada pela indústria de construção civil;
- d) política educacional, visando a ampliar oportunidades de acesso à educação, a racionalizar o emprego dos recursos disponíveis e a ajustar a composição do ensino às necessidades técnicas e culturais da sociedade moderna.

OBJETIVOS DO PROGRAMA DE GOVÊRNO



CAPÍTULO II

OBJETIVOS GLOBAIS DE CRESCIMENTO

2.1 — A TAXA DE DESENVOLVIMENTO ATÉ 1961

No período 1947-1961, a economia brasileira cresceu a uma taxa bastante satisfatória: o produto real aumentou em média de 5,8% ao ano, equivalendo a 3% por habitante.

A taxa de crescimento tendeu a elevar-se nos últimos anos desse período, devido, em parte, à acumulação de estoques de café que, obviamente, enquanto não comercializados, não representam incremento de capacidade produtiva ou de consumo real.

QUADRO 1

TAXAS ANUAIS MÉDIAS DE CRESCIMENTO

(em percentagens)

PERÍODO	Produto Interno Bruto Real	Produto Interno Bruto Real por Habitante
1947-1952.....	5,4	3,5
1953-1956.....	4,9	1,8
1957-1961.....	6,9	3,8
1947-1961.....	5,8	3,0

FONTE: Instituto Brasileiro de Economia, Fundação Getúlio Vargas.

OBS: O PIB representa o valor dos bens e serviços finais produzidos no país, no período de um ano; o PIB por habitante, consequentemente, será aquele total dividido pela população.

Essas taxas favoráveis de crescimento se deveram principalmente ao valor alcançado pela taxa de formação bruta de capital (*) e à elevada produtividade dos investimentos, tal como o indica a baixa relação incremental capital/produto (**). Entre 1947 e 1961, a formação bruta de capital atingiu a média anual de 16,6% (***), estimando-se

(*) Definida como a relação percentual entre os valores do investimento bruto e do produto interno bruto.

(**) A relação capital/produto indica o número adicional de unidades de capital requeridas para gerar uma unidade adicional do produto anual. De acordo com esta definição, a produtividade dos investimentos varia inversamente à relação capital/produto.

(***) De acordo com as estatísticas disponíveis da Fundação Getúlio Vargas, no período 1947-1961 foram observadas as seguintes taxas médias anuais:

Formação bruta de capital.....	16,6%
menos variações de estoques.....	1,6%
Formação bruta de capital fixo.....	15,0%
menos depreciações.....	5,0%
Formação líquida de capital fixo.....	10,0%
mais variações dos estoques.....	1,6%
Taxa líquida de investimentos.....	11,6%

Tomando-se em conta que o crescimento do produto foi de aproximadamente 5,8% ao ano, em média, durante esse período, a taxa líquida de investimentos de 11,6%, deve haver correspondido, portanto, uma relação marginal capital/produto de 2.

a relação incremental capital/produto em 2,0, em termos líquidos. Observou-se uma certa correlação, especialmente nos primeiros anos do período analisado, entre a taxa de formação de capital fixo e a capacidade de importar: os investimentos teriam sido particularmente elevados em anos de importação relativamente folgada — como em 1947, 1951, 1952 e 1954 — e proporcionalmente bem menores nos anos de contenção de importações (1950, 1953, 1956). De modo geral, pode-se dizer que o comportamento da taxa de capitalização foi influenciado predominantemente pelo clima favorável aos investimentos, criado pelas circunstâncias e medidas que ensejaram a industrialização substitutiva de importações. O valor relativamente baixo da relação marginal capital/produto, por sua vez, pode ser atribuído: ao caráter extensivo da produção agrícola; à concentração de investimentos na indústria manufatureira, e sobretudo em ramos industriais de baixa relação capital/produto; à proporção relativamente pequena de investimentos em habitação e em certos serviços de utilidade pública; e, finalmente, à contabilização dos equipamentos importados a taxas cambiais subsidiadas.

O desenvolvimento econômico desse período, estimulado principalmente pela produção manufatureira substitutiva de importações, foi acompanhado de várias modificações estruturais. Aumentou a proporção do setor industrial no produto nacional, modificou-se a distribuição ocupacional da população ativa a favor das atividades secundárias e terciárias, caiu apreciavelmente o coeficiente de exportações e se alterou a composição das importações. O coeficiente de importações, em termos reais, entretanto, a despeito do processo intenso de substituição de importações, permaneceu praticamente constante nos últimos anos do período, devido ao fato de haverem aumentado as compras externas de bens de capital, bens intermediários e matérias-primas em ritmo suficiente para compensar a queda das importações de bens de consumo final.

2.2 — A TAXA DE CRESCIMENTO EM 1962 E 1963

A taxa favorável de crescimento do produto nacional registrada entre 1947 e 1961 começou a declinar em 1962, para alcançar um nível bastante reduzido em 1963. Especialmente elevada no quinquênio 1957/61, quando promediara quase 7% por ano, aquela taxa superou os 7% em 1961, mas caiu para 5,4% em 1962. As estimativas para 1963 indicam um acréscimo de apenas 1,4% e, portanto, uma diminuição de 1,8% por habitante.

PRODUTO INTERNO BRUTO

ANOS	Produto Interno Bruto Real (Variação anual em %)	Produto Interno Bruto Real "per capita" (Variação anual em %)
1947.....	1,8	—
1948.....	9,5	6,5
1949.....	5,6	2,5
1950.....	5,0	1,9
1951.....	5,1	2,1
1952.....	5,6	2,5
1953.....	3,2	0,2
1954.....	7,7	4,6
1955.....	6,8	3,6
1956.....	1,9	— 1,1
1957.....	6,9	3,8
1958.....	6,6	3,5
1959.....	7,3	4,2
1960.....	6,7	3,5
1961.....	7,3	4,1
1962.....	5,4	2,2
1963.....	1,4	— 1,8

FONTE: Instituto Brasileiro de Economia, Fundação Getúlio Vargas.

Os resultados desfavoráveis de 1962 e 1963 são o reflexo de uma série de desequilíbrios acumulados em anos anteriores e indicam que a economia brasileira não havia conseguido criar ainda as condições necessárias para um processo auto-sustentável de desenvolvimento econômico. É certo que houve elementos de caráter aleatório desfavoráveis à economia nacional, nos anos de 1962 e 1963, entre os quais as secas em algumas regiões, e as geadas e incêndios que atingiram o Estado do Paraná e que prejudicaram as safras agrícolas. As secas afetaram também a produção industrial, devido ao racionamento de energia elétrica.

Os fatores mais importantes, entretanto, assumem caráter nitidamente econômico e político-social, seja com referência à aceleração do ritmo inflacionário e ao agravamento da situação financeira externa, seja com referência à intranquilidade política e social, com a conseqüente frustração de expectativas e perda de eficiência do sistema produtivo. Essa situação deve ter determinado uma retração apreciável da taxa de investimentos durante 1963 e projetado para 1964 os seus efeitos desfavoráveis, o que significa que suas piores conseqüências ainda estão por fazer-se sentir em anos próximos, quando deveria estar em funcionamento a capacidade de produção que deixou de ser instalada, pela falta de condições básicas de estímulo aos investimentos. A conclusão a que leva a análise do desenvolvimento recente da economia brasileira é, em suma, de que certas distorções, adquirindo caráter cumulativo,

ameaçavam a continuidade daquele processo. Daí a escolha dos objetivos principais deste Programa de Ação, que se preocupa particularmente com os desequilíbrios mais flagrantes: a ameaça de hiperinflação, os desníveis econômicos setoriais e regionais, a escassez de oportunidades de emprego para mão-de-obra e o desequilíbrio do setor externo.

2.3 — DETERMINANTES DA TAXA DE DESENVOLVIMENTO

Os determinantes da taxa de crescimento do produto real *per capita*, r , podem ser resumidos na equação $r = \frac{s-d}{v} - p$, na qual s representa a taxa bruta de investimento, d a proporção das depreciações no produto nacional, v a relação incremental líquida capital/produto e p a taxa de incremento demográfico.

A taxa de incremento demográfico é um fator diluidor da taxa de desenvolvimento econômico, definido este em termos de crescimento do produto por habitante. Tal efeito é particularmente importante no caso brasileiro, devido à aceleração do incremento populacional (*).

A relação incremental capital/produto indica o número de unidades adicionais de capital requeridas para gerar uma unidade adicional do produto (bens e serviços) anual. Quanto menor essa relação, maior será — *ceteris paribus* — a taxa de desenvolvimento econômico. Depende ela de uma série de fatores, tais como a composição setorial dos investimentos, a absorção de conhecimentos tecnológicos, a dotação de recursos naturais, a existência ou não de pontos de estrangulamento, etc. A grande variedade de elementos passíveis de afetar seu comportamento torna difícil o seu tratamento como variável de política econômica e o cálculo da sua projeção.

A taxa bruta de investimentos, definida como a relação percentual entre o valor do investimento agregado e o produto bruto, exprime o esforço de capitalização do país e é, entre as variáveis enumeradas, a de mais fácil manipulação pela política econômica.

No caso brasileiro, onde a população está crescendo atualmente de 3,5% por ano, sendo a relação incremental capital/produto estimada em 2,0 e atingindo as depreciações, anualmente, cerca de 5% do produto bruto, seria necessária uma taxa bruta de investimentos de 12% por ano para fazer com que o produto bruto real crescesse pelo menos à mesma taxa da expansão demográfica (**). Em tal caso, porém, não

(*) Foram as seguintes as taxas de incremento demográfico no Brasil: 1,5% por ano entre 1920 e 1940; 2,4% entre 1940 e 1950; 3,1% entre 1950 e 1960.

(**) De acordo com a fórmula indicada, teríamos $r = \frac{12\% - 5\%}{2} - 3,5\%$ ou seja, $r = 0$.

haveria desenvolvimento econômico, ou seja, crescimento anual do produto bruto real *per capita*. O esforço de capitalização deverá, portanto, ser superior a 12% para permitir um crescimento do produto interno bruto superior ao da população. Admitidos os mesmos parâmetros mencionados; se a taxa bruta de investimentos fôr de 16%, o produto real *per capita* crescerá de 2% ao ano; elevando-se a taxa de capitalização para 20%, o produto real crescerá de 4% ao ano. É importante observar-se a progressividade da relação entre investimentos e crescimento do produto: uma elevação de 25% da taxa bruta de investimentos (de 16% para 20%) permite duplicar a taxa de crescimento do produto interno bruto por habitante (isto é, de 2% para 4%). Um crescimento de 2% por ano permitiria dobrar a renda real por habitante cada 35 anos; êste prazo se abreviaria para 18 anos, aproximadamente, com um crescimento anual de 4% *per capita*.

2.4 — CRIAÇÃO DE EMPREGOS E CRESCIMENTO DO PRODUTO

O Plano de Ação calcula os esforços de capitalização do país com base em duas metas principais: criação de empregos para a fôrça de trabalho que anualmente aflui ao mercado e o crescimento do produto interno bruto por habitante.

2.4.1 — Criação de empregos

Num país cuja população cresce a taxas tão elevadas como no Brasil, o esforço de capitalização se faz necessário não apenas para manter certo ritmo de desenvolvimento, como também para criar oportunidades de emprêgo para a fôrça de trabalho em expansão.

Estimando-se em cêrca de 32 milhões a população ativa do país no início de 1964, dos quais 17,5 no setor rural e 14,5 milhões nas áreas urbanas, e supondo que ela cresça a uma taxa de 3,5% ao ano; aproximadamente 1 100 000 pessoas se somarão à fôrça de trabalho durante o presente exercício.

Supondo, como aproximação preliminar, um investimento líquido por emprêgo de Cr\$ 1 800 000 no setor urbano e de Cr\$ 600 000 no setor rural, e admitindo que as proporções entre mão-de-obra agrícola e urbana se mantivessem constantes, obter-se-ia um investimento médio líquido por emprêgo da ordem de Cr\$ 1 100 000. Portanto, para a criação de 1 100 000 novos empregos seria necessário um volume de investimentos líquidos de cêrcg de Cr\$ 1 200 bilhões durante 1964, sem contar investimentos complementares na infra-estrutura econômica e social e aquêles tendentes a aumentar a produtividade dos trabalhadores já empregados. Pode-se estimar em 50%

dêsse valor os investimentos em infra-estrutura, o que elevaria a Cr\$ 1 800 bilhões o esforço de capitalização líquida. Este total corresponde a 10% do valor esperado do PIB em 1964, isto é, Cr\$ 18 trilhões. Adicionando-se a estes 10% a taxa de depreciação anual, avaliada em 5% do PIB, conclui-se que a taxa bruta de formação de capital deveria ser pelo menos 15% para absorver os novos 1 100 000 membros da força de trabalho. Esta taxa de investimentos não leva em conta o aumento da produtividade da mão-de-obra já empregada (que implica em certa elevação da relação capital/trabalho), e tampouco a necessidade de absorver o desemprego e subemprego surgido nas áreas urbanas, nos 2 anos anteriores, devido à queda do ritmo de desenvolvimento. O atendimento desses objetivos elevará facilmente a taxa de formação de capital para 18%.

2.4.2 — Crescimento do produto interno bruto per capita

O presente Plano visa à superação da estagnação econômica observada em 1963, retomando durante os próximos dois anos a taxa de aproximadamente 6% anuais de crescimento do produto real médio, que prevaleceu no período 1947-1961, e criando condições para elevá-la posteriormente a 7%. Supondo-se um incremento demográfico de 3,5% ao ano, essas taxas assegurariam um aumento anual de renda real per capita de 2,5% e 3,5%, respectivamente.

Se bem que as metas de um plano para uma economia baseada principalmente na iniciativa privada têm apenas um caráter indicativo, as aqui incluídas têm viabilidade na experiência histórica recente e nas medidas concebidas para a sua consecução. A taxa programada de 6% ao ano corresponde à média do período 1947-61, e a de 7% à dos anos 1957-61.

Supondo-se uma relação incremental capital/produto de 2,0 e uma depreciação equivalente a 5% do produto interno bruto, será necessária uma taxa bruta de formação de capital de 17% para satisfazer o objetivo de crescimento anual de 6%. É provável, entretanto, que a relação incremental capital/produto se eleve no futuro próximo, devido à necessidade de se intensificarem os investimentos na infra-estrutura econômica e social. Admitindo-se que ela alcance 2,5, a taxa bruta de formação de capital teria que se elevar de 17% para 20% para que o produto interno bruto se expandisse em 6% ao ano.

2.5 — MEDIDAS PARA ATENDER ÀS METAS DE EMPRÊGO E DE CRESCIMENTO DO PRODUTO

O objetivo global de crescimento acima definido deverá ser atingido, primordialmente, pela eliminação do relativo atraso do setor agrícola

GRÁFICO II — 1 — Entre 1947 e 1961 o produto interno bruto "real" cresceu em média 5,8% ao ano.

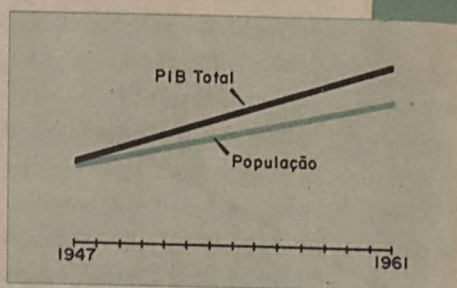


GRÁFICO II — 2 — Deduzido o aumento da população, isto é, em termos de crescimento por habitante, essa taxa se reduziu a 3% ao ano.

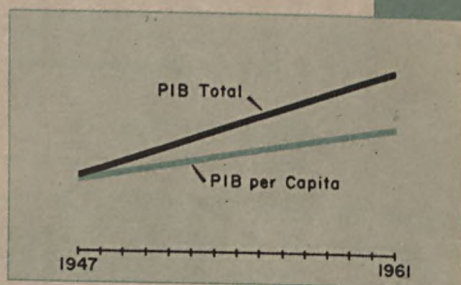


GRÁFICO II — 3 — O crescimento do PIB foi especialmente satisfatório em 1957-1961, quando atingiu a média de 6,9% por ano; no mesmo período o aumento do PIB por habitante alcançou 3,8% anuais.

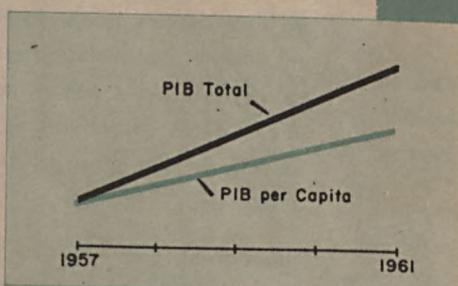
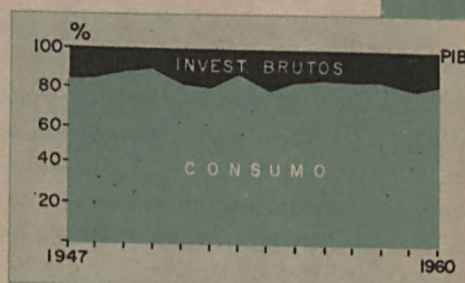


GRÁFICO II — 4 — Essas taxas de crescimento se deveram em parte a um satisfatório esforço de capitalização, medido pela proporção do PIB anual que o país dedicou a investimentos brutos.



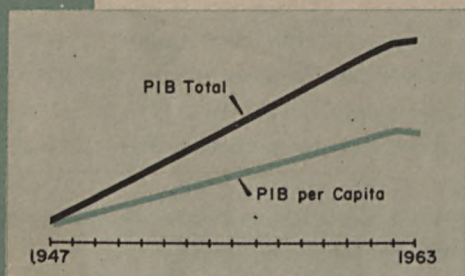


GRÁFICO II — 5 — Em 1962 o PIB cresceu apenas 5,4% (2,2% per capita) e em 1963 a taxa caiu para 1,4% (— 1,8% per capita).

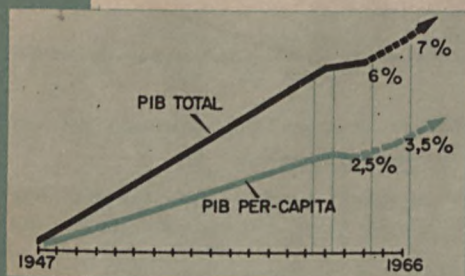


GRÁFICO II — 6 — O Plano de Ação pretende retomar a taxa de crescimento de 6% ao ano nos próximos 2 anos, a que foi a taxa conseguida em 1947-1961; e criar condições para elevá-la a 7% ao ano no período subsequente. Para tanto, será necessário um esforço de capitalização entre 17% e 20% por ano.

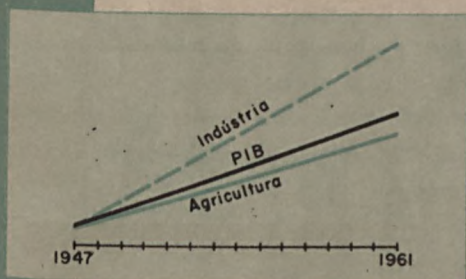


GRÁFICO II — 7 — Apesar de o PIB haver crescido satisfatoriamente até 1961, não apenas se agravaram as distorções decorrentes da inflação, como houve setores que mostraram pouco dinamismo, como foi o caso da Agricultura. Será indispensável que a Agricultura cresça a ritmo mais acelerado no futuro, sob pena de comprometer o crescimento do PIB total e do próprio setor manufatureiro, que foi a principal

determinante do aumento do PIB em 1947-1961. Para assegurar os estímulos ao crescimento da Agricultura, o Governo concebeu medidas de curto e longo prazos, destacando-se, entre as últimas, o Estatuto da Terra.

(sistema de incentivos ao produtor, política de aumento da produtividade na agricultura, reforma agrária) e pela recuperação das altas de crescimento do setor industrial registradas até 1961. (*)

Para tal fim, e considerando o esforço de capitalização já indicado, é importante levar a efeito um conjunto de medidas capazes de reforçar a taxa de investimentos. Não se pretendendo reduzir a participação dos assalariados no Produto Nacional — o que constituiria uma fórmula cruel de incentivo à poupança —, procurar-se-á elevar a taxa de investimentos pela aplicação das seguintes medidas básicas:

- a) concessão de estímulos tributários à reinversão dos lucros das empresas e à formação de economias pessoais, e forte tributação do consumo supérfluo;
- b) fortalecimento das poupanças privadas, através do combate à inflação e da criação de instrumentos mobiliários atrativos às pequenas e médias economias;
- c) implantação de uma política de incentivo ao ingresso de capitais estrangeiros, objetivando complementar o esforço interno de poupança;
- d) implantação de esquemas de capitalização compulsória pelos usuários dos serviços de utilidade pública;
- e) refôrço da receita tributária da União e compressão da percentagem das suas despesas de custeio e transferência no Produto Interno Bruto;
- f) compressão do déficit de custeio de autarquias e sociedades de economia mista, através de uma política de realismo de tarifas e custos, e da racionalização dos seus serviços;
- g) adoção de uma política salarial ajustada aos objetivos do programa desinflacionário e consentânea com o esforço de poupança necessário para acelerar o crescimento do produto;
- h) eliminação de subsídios cambiais ao consumo de produtos importados.

A par do refôrço da taxa de formação de capital, a política econômica deverá orientar-se para o objetivo de neutralizar, o quanto possível, o impacto desfavorável que o maior empenho nos investimentos na infra-estrutura e em melhorias sociais deverá exercer sobre o comportamento, a curto prazo, da relação capital/produto. Nesse sentido o Governo pretende conseguir:

- a) a correção do desperdício nos investimentos públicos, resultante da duplicação de investimentos competitivos, da descoordenação entre as obras federais, estaduais e municipais, e da falta de programação adequada;
- b) o desestímulo aos investimentos especulativos, pelo combate à inflação;
- c) a extinção dos focos setoriais de capacidade ociosa existentes, pelo estímulo às exportações, pela devida reorientação do mercado interno, e pela eliminação de pontos de estrangulamento.

(*) Média de 9,7% ao ano, no período 1947-1961

BASES DO PROGRAMA DESINFLACIONÁRIO

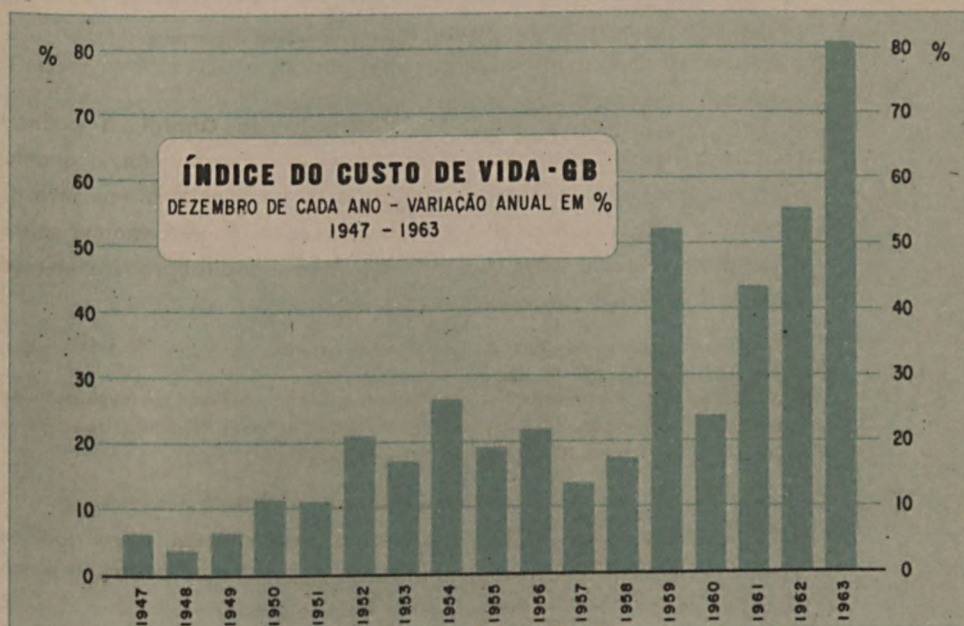
3.1 — A EVOLUÇÃO DA TAXA INFLACIONÁRIA

A economia brasileira tem registrado uma tendência inflacionária secular. Até a segunda guerra mundial, porém, o ritmo de aumento de preços era moderado. Por exemplo, entre 1914 e 1927 e, novamente, entre 1934 e 1940, a média do aumento foi de 7% ao ano (entre 1928 e 1933 os preços declinaram substancialmente devido à grande depressão mundial).

Tendências decorrentes da guerra aceleraram o ritmo de aumento, que alcançou uma média de 15% ao ano no período de 1941 a 1946. Após uma tendência à estabilização durante um curto intervalo, a inflação recrudescceu e entre 1951 e 1958 o seu ritmo foi de 20% ao ano, em média.

Em 1959 iniciou-se a inflação descontrolada. O índice do custo de vida da Guanabara, por exemplo, aumentou de 52% naquele ano e, após certa redução do ritmo de aumento, em 1960, para o nível de 24%, passou a elevar-se progressivamente até atingir 81% em 1963 (ver Quadro 3 e gráfico III — 1).

GRÁFICO III — 1



QUADRO 3

ÍNDICE DO CUSTO DE VIDA — GUANABARA

Variação média anual e em dezembro de cada ano

Base: 1953=100

ANOS	Média anual Variação anual em %	Dezembro de cada ano Variação anual em %
1947.....	21,8	6,0
1948.....	3,4	3,5
1949.....	4,5	6,0
1950.....	9,2	11,1
1951.....	12,0	10,9
1952.....	17,3	20,8
1953.....	14,4	16,8
1954.....	22,4	26,2
1955.....	23,1	19,1
1956.....	20,9	21,7
1957.....	16,3	13,4
1958.....	14,6	17,3
1959.....	39,1	52,0
1960.....	29,4	23,8
1961.....	33,3	43,2
1962.....	51,7	55,3
1963.....	70,4	80,6

FONTE: Fundação Getúlio Vargas.

No primeiro trimestre de 1964, o aumento geral dos preços foi da ordem de 25%. Se os preços tivessem continuado a subir em taxa geométrica igual a essa, o crescimento total do índice, em 1964; teria sido de 144%, situando o país a beira duma hiperinflação talvez irreprimível. Nenhum item do Programa do Governo, portanto, requer tanta urgência quanto a contenção do processo inflacionário; isso será indispensável para se retomar o ritmo do desenvolvimento.

3.2 — RAIZES DO PROCESSO INFLACIONÁRIO

O processo inflacionário brasileiro tem resultado da inconsistência da política distributiva, concentrada em dois pontos principais:

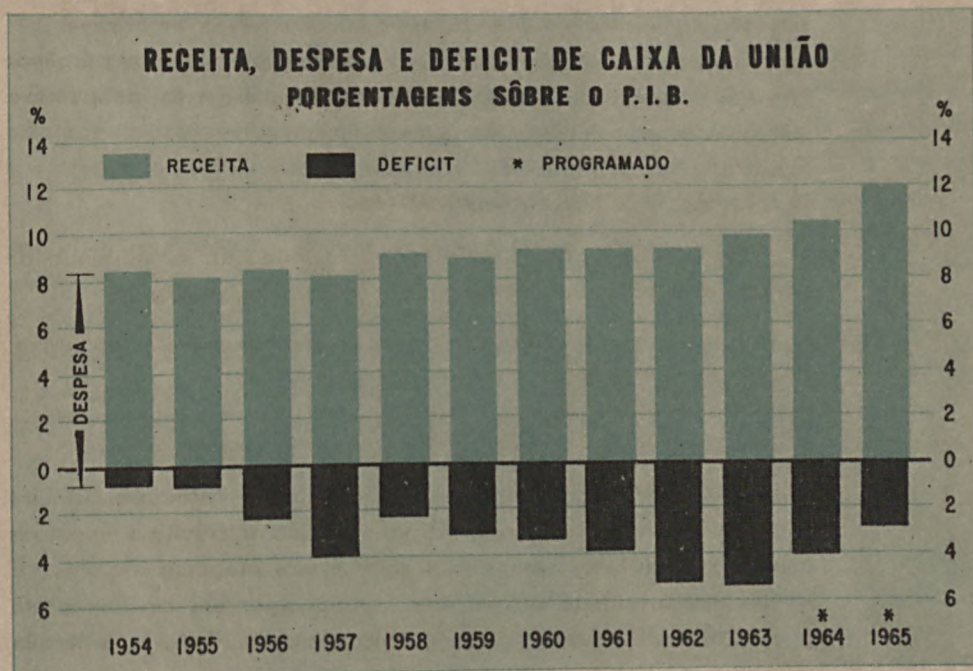
- a) no dispêndio governamental superior à retirada de poder de compra do setor privado, sob a forma de impostos ou de empréstimos públicos;
- b) na incompatibilidade entre a propensão a consumir, decorrente da política salarial, e a propensão a investir, associada à política de expansão de crédito às empresas.

Dentro desse quadro encontram-se as três causas tradicionais da inflação brasileira: os deficits públicos, a expansão de crédito às empresas e as majorações institucionais de salários em proporção superior à do aumento de produtividade. Essas causas conduzem inevitavelmente à expansão dos meios de pagamento, gerando, destarte, o veículo monetário de propagação da inflação.

Conquanto seja difícil precisar até que ponto uma fonte de pressões inflacionárias é autônoma ou induzida, é certo que, enquanto não se corrigir o desequilíbrio financeiro do Governo, não se poderão estancar os demais focos de inflação. Os deficits públicos, por si sós, são capazes de provocar a elevação geral dos preços, pelo desequilíbrio que acarrefam entre a procura e a oferta global. Uma vez aumentados os preços, é difícil evitar que os salários subam, ou pela própria disputa da mão-de-obra, ou pela interferência de fatores institucionais na fixação da remuneração do trabalho. Elevados os salários, não há praticamente como impedir a expansão de crédito às empresas, sob pena de se condenar à insolvência grande parte do sistema produtivo. Fica claro, pois, que o saneamento das finanças públicas, conquanto não seja condição suficiente, constitui requisito indispensável para o êxito de qualquer programa de estabilização monetária.

É fora de dúvida que, ao longo dos últimos anos, a pressão dos deficits públicos sobre a economia brasileira se vem acelerando com intensidade alarmante. Até 1955, os deficits de caixa da União não chegavam a 1% do Produto Interno Bruto. Em 1962 e em 1963, tal relação elevou-se para mais de 5% (ver Gráfico III — 2). A origem dessa dilatação real dos deficits encontra-se no considerável aumento das despesas do Governo Federal, que de 9% do PIB, no biênio 1954/1955, passara para 15,2%, em 1963. Quanto à expansão de crédito para empresas e a reajustes salariais mais que propor-

GRÁFICO III — 2



cionais aos aumentos de produtividade, é difícil precisar até que ponto eles atuaram como causa induzida ou como causa autônoma do processo inflacionário. Alguns indícios sugerem, todavia, que ultimamente a inflação brasileira estaria assumindo a tônica de inflação de custos. Poderiam também apontar-se causas estruturais da inflação de custo, tais como: a falta de elasticidade de oferta em determinados setores, e o aumento dos custos relacionado com o processo de substituição de importações, etc. Fatores dessa ordem, no entanto, mostram-se praticamente irrelevantes quando se trata de explicar uma inflação de 80% ao ano.

3.3 — DISTORÇÕES INFLACIONÁRIAS

Qualquer processo inflacionário crônico e violento, como o que vem minando a economia brasileira, traz em seu bôjo longa série de distorções econômicas e sociais. Algumas das mais flagrantes se destacam a seguir:

a) *Oscilações dos Salários Reais*: Embora não haja evidência empírica de que no caso brasileiro a tendência geral a longo prazo dos salários reais tenha sido freada pela inflação, os assalariados sofrem o drama das incessantes oscilações de seu padrão de vida, já que os preços sobem continuamente enquanto os salários nominais só se reajustam em degraus. Entre duas revisões salariais consecutivas, o nível geral de preços sobe amiúde de 50%. Isso significa uma oscilação dos salários reais, de amplitude igual a um terço do seu valor máximo. Num nível baixo de rendimento, oscilações dessa grandeza representam terrível flagelo, imposto pela inflação às classes mais humildes.

b) *Subversão da Ordem e da Hierarquia Salarial*: Como a preservação dos salários reais, numa conjuntura inflacionária, depende fundamentalmente dos reajustamentos, a escala de remuneração de trabalho passa a sofrer as distorções da diferença de poder de barganha dos distintos grupos de assalariados.

c) *Desorganização do Mercado de Crédito*: Quando se inicia um processo de alta de preços que não havia entrado nas expectativas dos mutuantes e mutuários, resultam os famosos ganhos dos devedores em detrimento dos credores. Numa inflação crônica, o processo altista passa a constar das previsões de todos. Esta modificação das expectativas, no entanto, traz em seu bôjo novas distorções. Como, por fatores institucionais de difícil remoção, a taxa de juros não tem acompanhado a taxa de inflação, surgem sérios desequilíbrios entre a oferta e a procura de empréstimos. Resta sempre uma parcela de demanda insatisfeita, responsável pela paradoxal sensação de falta de crédito durante a inflação. A distribuição dos recursos creditícios passa a efetuar-se pelos notoriamente imperfeitos critérios de racionamento.

d) *Distorção dos Coeficientes de Rentabilidade:* Numa conjuntura inflacionária, a lucratividade real alcançada pelas empresas costuma ser menor do que a que se infere do simples exame dos balanços: em primeiro lugar, porque a rentabilidade é calculada pela divisão de um lucro expresso em moeda de poder aquisitivo atual por um capital usualmente escriturado em moeda de poder aquisitivo passado; em segundo lugar, parte dos lucros retidos das empresas se torna apenas provisão implícita para depreciações; por serem estas baseadas, por exigência legal, nos custos históricos nominais dos equipamentos e instalações; em terceiro lugar, dos lucros retidos, uma parcela se destina à manutenção do valor real do capital de movimento; trata-se de ganhos ilusórios, visto que sua inversão nada acresce ao patrimônio real da empresa.

Por outro lado, em alguns casos, a distorção se manifesta no sentido oposto, favorecendo a empresa em detrimento da coletividade: muitas firmas que obtiveram empréstimos a longo prazo, a juros de 12% ao ano, ou menos, para financiar o seu ativo fixo, lucraram efetivamente muito mais do que o que indicam seus balanços.

e) *Estímulo aos Contrôles Desordenadores do Sistema de Preços:* Os controles de preços se podem filiar a dois tipos: em primeiro lugar, há os que se sustentam à custa de subsídios, como vem ocorrendo com algumas tarifas ferroviárias, e como, até há pouco tempo, sucedia com o câmbio para a importação de trigo, petróleo e derivados. Tais controles agem como entorpecentes sobre o sistema econômico, detendo os preços diretamente num setor, à custa de elevá-los contínua e indiretamente, nos demais.

Em segundo lugar, há os controles que desestimulam o afluxo de capitais privados para determinadas áreas de inversão. É o que fundamentalmente tem ocorrido com a maioria dos nossos serviços de utilidade pública, cujas tarifas quase sempre se reajustam com atraso em relação à inflação, muitas vezes de acordo com critérios de remuneração baseados no custo histórico nominal. Obviamente, o efeito desses controles é o de desinteressar os capitais privados pelos serviços em discussão. Indiretamente, as despesas públicas acabam se elevando, já que o Governo é compelido a entrar no sistema como investidor supletivo. Antes disso, todavia, surgem freqüentes desequilíbrios entre a oferta e a procura, com a repetição dos racionamentos e com a piora de qualidade de serviços. No final, o povo paga sob a forma de imposto, ou de inflação, aquilo que os usuários deixaram de pagar sob a forma de reajuste realista das tarifas.

f) *A Distorção do Mercado Cambial:* O mercado de câmbio também costuma ser objeto da política de combate aos sintomas da inflação. A praxe, numa inflação crônica, é a de só reajustar as taxas de câmbio com algum atraso em relação à alta geral de preços, o que equivale

a dizer que a taxa cambial permanece mais ou menos supervalorizada. O corolário natural desse tipo de controle é o desestímulo às exportações. As importações são incentivadas pelo sistema de preços, mas, como os déficits do balanço de pagamentos não se podem expandir indefinidamente, implanta-se mais ou menos explicitamente o racionamento de divisas, com todos os percalços usuais dos critérios de restrição quantitativa.

g) *Desestímulo aos Investimentos Sociais*: Especificamente, o problema habitacional com que hoje se defrontam as áreas urbanas do País, é, em grande parte, consequência da alta crônica dos preços. De um lado, uma lei do inquilinato, vinculada ao princípio do congelamento nominal dos aluguéis, desestimulou severamente a construção de unidades residenciais para locação. De outro lado, a virtual dissolução do mercado de crédito a longo prazo tornou a casa própria cada vez menos acessível às classes menos abastadas.

h) *Impossibilidade de Previsão Financeira*: Os custos de qualquer empreendimento que exija três ou quatro anos de execução tornam-se de avaliação impossível, ante a imprevisibilidade do ritmo das futuras altas de preços. Os capitais privados afastam-se dos setores de base, onde os investimentos exigem longos períodos de maturação. As próprias obras governamentais atrasam-se pelo repetido estouro dos orçamentos e pelas dificuldades de complementação de fundos.

i) *Prêmio à Especulação*: O papel orientador do sistema de preços dissolve-se ante a continuidade do processo inflacionário. As escalas de rentabilidade divorciam-se das de produtividade social e, frequentemente, as aplicações de capital que maior lucro oferecem passam a ser as manobras especulativas na aquisição de estoques, na compra de moedas estrangeiras ou no jogo dos títulos mobiliários.

Sem dúvida, até 1961, a economia brasileira se desenvolveu rapidamente, apesar da presença de tais distorções. A coexistência desse grau de desenvolvimento com o processo inflacionário, experiência histórica bastante singular, talvez se explique por um contrabalançamento de certas distorções: a inflação tendeu a ser acompanhada por controles de preços, mas, em muitos casos, esses controles fracassaram administrativamente (exemplo: COFAP); a inflação desestimulou certos investimentos privados, mas o Governo aumentou sua área de intervenção na formação de capital, e assim por diante. Tudo indica, todavia, que sem essas distorções, contrabalançadas ou não, poderíamos ter progredido com maior eficiência e com menor sacrifício. É certo, ainda, que o agravamento da inflação em 1962 e, sobretudo, em 1963, coincidiu com o advento da estagnação.

O combate urgente ao violento processo inflacionário que hoje asfixia a economia brasileira impõe-se, tanto por motivos econômicos (pois não há desenvolvimento possível à beira de uma hiperinflação) como por motivos sociais, para eliminar as distorções da instabilidade financeira. O programa a ser adotado pelo Governo se ajustará à condicionante da retomada do desenvolvimento econômico, rejeitando, pois as medidas precipitadas que tenham como consequência a significativa debilitação da propensão a investir do sistema econômico. Cuidar-se-á, também, de evitar qualquer descompasso entre o combate à inflação do lado da demanda e do lado dos custos, a fim de que a contenção monetária não provoque a insolvência do setor empresarial. Entre a alternativa de um tratamento de choque do processo inflacionário e a de uma contenção progressiva da taxa de aumento dos preços, o Governo optou pela segunda, quer por motivos ligados à conveniência como à exeqüibilidade de tal tratamento, quais sejam:

- a) o êxito de um tratamento de choque dependeria, basicamente, do congelamento geral dos salários, que no momento seria de considerar-se socialmente indesejável, principalmente pelo fato de algumas classes terem sido reajustadas recentemente, enquanto outras ainda não o foram;
- b) é conveniente, do ponto de vista da capacidade de poupança nacional, que se reduza a percentagem das despesas de consumo do Governo no Produto Interno Bruto, além dos limites da compressão nominal politicamente viável e já levada a cabo;
- c) o êxito de um tratamento de choque dependeria, primordialmente, da imediata eliminação (ou quase eliminação) dos deficits públicos, virtualmente impossível de se alcançar sem considerável mutilação dos investimentos públicos;
- d) qualquer tratamento de choque tende a provocar modificações abruptas na composição, por setores, da procura global de bens e serviços. Como o sistema de preços costuma ser muito pouco flexível no sentido descendente, o resultado imediato dessas mudanças abruptas é a alta de alguns preços e o desemprego em alguns setores. Tendo em vista o crescimento explosivo da população brasileira e a insuficiência da criação de empregos produtivos no biênio 1962-1963, essa fórmula da adaptação via desemprego se considera socialmente indesejável.
- e) a supressão das distorções inflacionárias envolve a eliminação de certos contrôles de preços, como no caso das tarifas dos serviços de utilidade pública, etc. Isso tenderá, na ausência da flexibilidade descendente dos demais preços, a provocar uma inflação corretiva, de natureza residual;
- f) o comportamento de alguns setores produtivos acha-se viciado pela persistência do processo inflacionário (hábito de taxas de juros inferiores ao aumento do custo de vida, etc.). Ao invés de levá-los à insolvência por um tratamento de choque do processo inflacionário, considera-se preferível permitir o seu saneamento durante um período de adaptação;
- g) as experiências internacionais descritas como "tratamento de choque" ou não resultaram em contenção efetiva da inflação em tempo inferior ao previsto no presente Programa de Governo, ou foram conduzidas em contexto totalmente diverso do vigente no Brasil, a saber: 1) dissolução completa do sistema monetário em resultado de hiperinflação; 2) interrupção da estrutura social e das resistências de grupo ao termo de guerra ou luta civil; 3) injeções maciças de auxílio externo; 4) inexistência de tradição inflacionária crônica; 5) abandono de processos democráticos de barganha salarial.

Estabelecida a opção pelo combate progressivo à inflação, as seguintes normas básicas deverão nortear o programa desinflacionário a ser seguido pelo Governo:

- a) o combate à inflação deve partir da progressiva contenção dos deficits governamentais. À União competirá o esforço inicial de sanear suas finanças, cortando despesas não prioritárias, corrigindo os deficits de autarquias e de sociedades de economia mista (a fim de liberar recursos para investimentos básicos), racionalizando o sistema tributário e a sua arrecadação, e restaurando o prestígio dos títulos públicos;
- b) a política de salários deverá adaptar-se ao compasso da política monetária, a fim de que os custos não aumentem, proporcionalmente, mais do que a procura. O princípio a ser firmado é o de que o combate à inflação, por si só, destina-se a eliminar a instabilidade, mas não a elevar a média dos salários reais, os quais só podem ser elevados pelo aumento da produtividade e aceleração do desenvolvimento;
- c) a política de crédito às empresas será suficientemente controlada, para impedir os excessos da inflação de procura, mas suficientemente realista para adaptar-se à inflação de custos. Dentro desse princípio, os tetos globais de crédito às empresas deverão ser reajustados proporcionalmente ao crescimento do Produto Nacional a preços correntes — ou, numa hipótese quantitativa mais facilmente programável, ao crescimento do total de meios de pagamentos. Esse critério destina-se, basicamente, a evitar os efeitos depressivos de uma contínua compressão real de crédito às empresas. Sua adoção não implica em nenhum círculo vicioso inflacionário, mas apenas no tratamento do crédito ao setor privado como uma variável induzida no processo de estabilização. Na medida em que se reduzam os deficits públicos, ou que se expandam além do previsto os recursos não monetários para o seu financiamento, reduzir-se-á proporcionalmente a expansão de crédito ao setor privado.

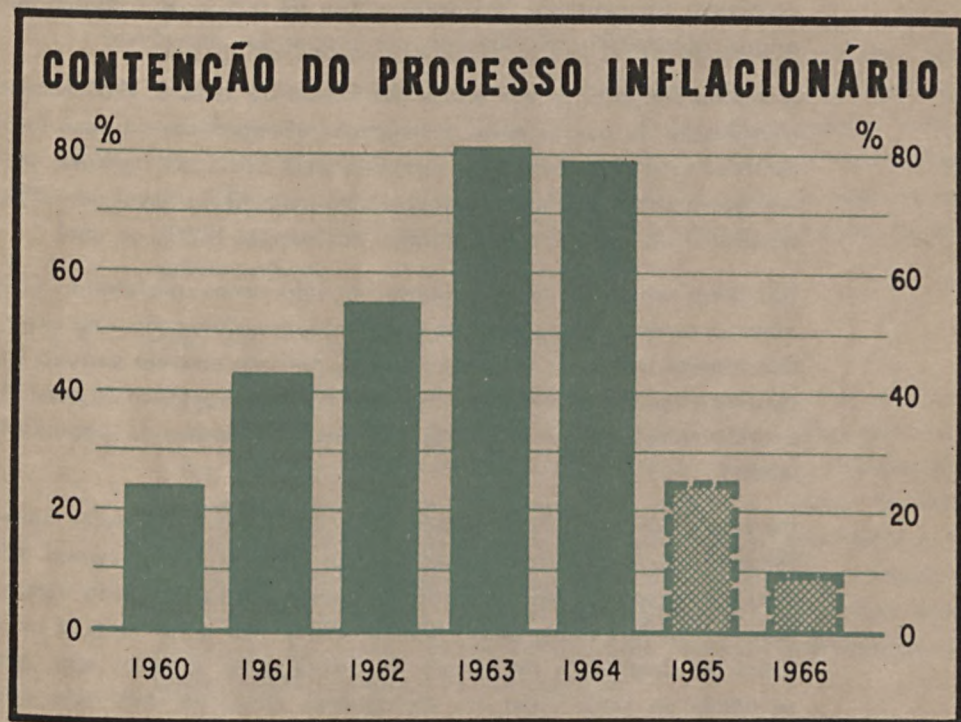
O presente Programa não terá a pretensão de quantificar estreitamente as taxas de aumento de preços para 1964, 1965 e 1966. Serão fixadas, todavia, as taxas de expansão dos meios de pagamentos para cada um desses anos, taxas essas que deverão manter razoável correlação com os aumentos de preços.

Conforme se mostrará no capítulo referente à Política Monetária, o Orçamento Monetário fixou, para 1964, uma expansão total de meios de pagamentos de 70%. Essa taxa dificilmente poderia ser reduzida, tendo em vista a herança inflacionária recebida pelo atual Governo e a alta de preços já ocorrida nos oito primeiros meses do ano (50 a 55%). Cumpre acentuar que a inflação brasileira, embora ainda continue violenta, já se desacelerou sensivelmente em relação ao primeiro trimestre, e, o que é mais importante, mudou de natureza, transformando-se, de uma inflação *cumulativa*, numa inflação *corretiva*, através da qual foram retificadas distorções importantes do sistema de preços.

Para 1965 e 1966, fixaram-se, no Orçamento Monetário, taxas de expansão dos meios de pagamentos de 30% e 15%, respectivamente (entre o início e o fim de cada ano). Se se alcançarem as metas de crescimento do Produto Real e se a velocidade de circulação da moeda

se mantiver razoavelmente estável, as taxas de inflação correspondentes deverão situar-se na ordem de grandeza de 25% em 1965, e de 10% em 1966. (Gráfico III — 3).

GRÁFICO III — 3



O Programa de Ação prevê a contenção do aumento dos meios de pagamento a níveis compatíveis com um aumento geral de preços de apenas 25% em 1965 e 10% em 1966.

OBJETIVOS DA POLÍTICA DE EMPRÊGO

4.1 — SITUAÇÃO ATUAL DO PROBLEMA DE EMPRÊGO

A despeito de serem limitadíssimas as estatísticas brasileiras sobre os problemas de emprêgo, há alguns indícios de que o setor urbano não estaria absorvendo mão-de-obra nas proporções desejáveis.

A análise comparativa dos dados dos Censos de 1950 e 1960 conduz à impressão de que os novos contingentes demográficos da zona rural estariam sendo razoavelmente acolhidos pela atividade agrícola, uma vez que a população ativa cresceu a uma taxa média anual de 3,5%, superior à da expansão demográfica nos campos (1,6% ao ano).

Nas áreas urbanas a situação parece ter sido menos satisfatória. Com efeito, o número de operários na indústria de transformação e na extrativa mineral se elevou em média de 3% por ano naquele período (*), taxa esta ligeiramente inferior à do crescimento demográfico do país(**), e muito menor do que os 5,4% por ano de aumento da população urbana.

Há outros indícios da lenta absorção de mão-de-obra pelo setor manufatureiro: de acôrdo com estimativas do IBGE, a média mensal dos operários ocupados pela indústria de transformação (***) teria aumentado de 3,5% ao ano entre 1957 e 1961. Por outro lado, a taxa anual de crescimento do número de empregados naquele setor, que se deduz da série anual dos contribuintes ativos do IAPI, teria sido de apenas 1,4%.

A baixa capacidade do setor manufatureiro de oferecer novas oportunidades de emprêgo se deve principalmente a duas causas: de um lado, as indústrias com maior densidade de fator trabalho se expandiram a taxas mais lentas que as demais; por outro lado, nas próprias indústrias de maior densidade de mão-de-obra verificou-se rápida substituição de trabalho por capital. Êste último fenômeno, por seu turno, foi devido em grande parte ao irrealismo das taxas de juros sobre empréstimos a longo prazo concedidos pelas instituições oficiais de crédito, aos favores cambiais, na década passada, à importação de equipamentos, à interferência institucional na fixação dos

(*) Resultado obtido com a introdução de ajustamentos nos dados sobre o número de operários ocupados na indústria de produtos alimentícios, de transformação e extrativa mineral do Censo de 1960, a fim de torná-los comparáveis aos do Censo de 1950.

(**) 3,05% por ano no período inter-censitário.

(***) Estabelecimentos com mais de 5 pessoas.

salários de mão-de-obra não qualificada e, finalmente, à concessão de vantagens através da legislação social, desvinculadas de considerações de produtividade.

É lícito supor-se que o problema da absorção de mão-de-obra pelo setor industrial se agravou em 1962 e 1963, devido à diminuição do ritmo de desenvolvimento econômico do país. (*)

Os dados disponíveis para o setor terciário são ainda mais precários, mas as estimativas que deles emanam são também pessimistas. Por exemplo, as estatísticas sobre os contribuintes ativos da previdência social mostram que em 1950/1962 o número de segurados ativos dos Institutos ocupados no setor terciário teria crescido à taxa média de 4,7% ao ano, superior, portanto, à estimada para o setor secundário, mas também menor que a correspondente à expansão demográfica urbana.

4.2 — BASES DA POLÍTICA DE EMPRÊGO

Conforme se indicou no Capítulo II, o país precisa oferecer, nas condições atuais, cerca de um milhão e cem mil novas ocupações por ano, a fim de evitar a proliferação do desemprego estrutural. O elemento fundamental da política de criação de empregos deverá consistir na própria política de incentivo aos investimentos, simultaneamente com providências colaterais que impeçam a ociosidade dos fatores complementares ao trabalho e estimulem o desenvolvimento de setores com densidade de capital relativamente baixa. Entre as providências a serem tomadas, destacam-se as seguintes:

- a) estímulo à construção civil através de um programa habitacional;
- b) ampliação de oportunidades de empregos rurais por meio da reforma agrária;
- c) incentivo às exportações — particularmente de produtos industriais com coeficientes de mão-de-obra relativamente altos —, as quais poderão levar à melhor utilização do capital existente, criando novos empregos com a eliminação dos focos setoriais de capacidade ociosa;
- d) as políticas salarial, cambial e creditícia deverão imbuir-se de suficiente realismo, para que não se criem, pela distorção dos preços dos fatores de produção, incentivos exagerados à substituição de trabalho por capital.

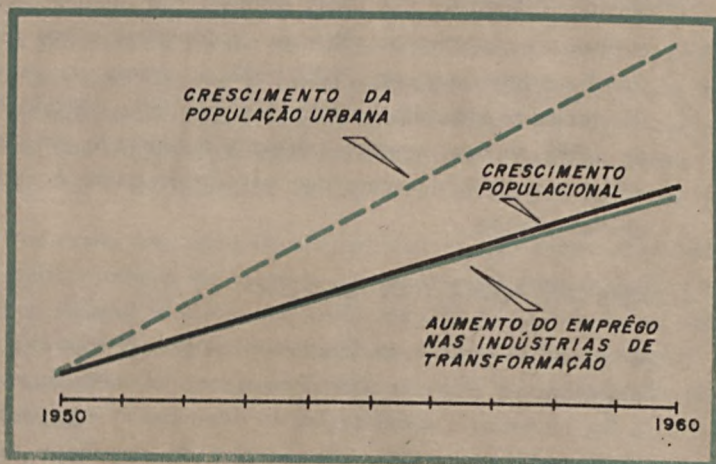
Convém observar que o objetivo da maximização da taxa de emprego a curto prazo pode levar a políticas diferentes das correspondentes ao objetivo da maximização da taxa de crescimento do produto real. A ênfase nos investimentos habitacionais pertence claramente à linha do primeiro dos objetivos acima mencionados, já que, embora a construção de casas seja altamente absorvedora de mão-de-obra, as ca-

(*) Estudos preliminares da Fundação Getúlio Vargas sugerem que em 1963 o volume de emprego caiu de 2,3% nas indústrias de transformação.

sas em si representam um setor de alta relação capital/produto. O presente programa escolheu uma solução intermediária entre os dois objetivos citados, procurando harmonizar, embora sem maximizar, as taxas de criação de empregos a curto prazo e de desenvolvimento a longo prazo.

GRÁFICO IV — 1

A INSUFICIENTE CAPACIDADE DE ABSORÇÃO DA MÃO-DE-OBRA PELAS INDÚSTRIAS DE TRANSFORMAÇÃO



Comparação das taxas de crescimento da população do país, da população urbana e do emprego de mão-de-obra nas indústrias de transformação (censos de 1950 e 1960).

CAPÍTULO V

OBJETIVOS DA POLÍTICA DE DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

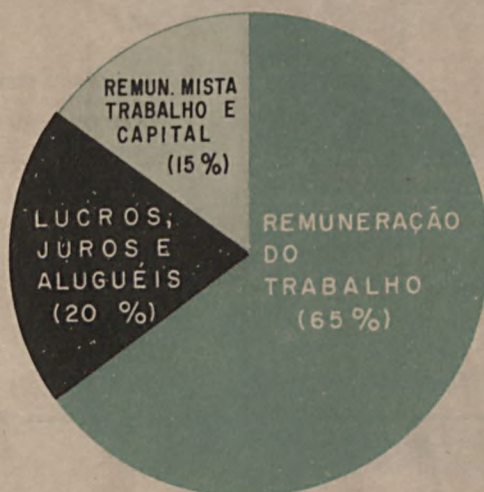
5.1 — DISTRIBUIÇÃO FUNCIONAL DA RENDA

5.1.1 — Panorama da Distribuição Funcional

A distribuição funcional da renda interna é conhecida apenas para o setor urbano. De acôrdo com as estimativas da Fundação Getúlio Vargas, ela se resumia da maneira seguinte no ano de 1960: (*)

	(%)
Remuneração do trabalho.....	64,9
Remuneração mista do trabalho e capital.....	15,0 (**)
Lucros, juros e aluguéis.....	20,1
TOTAL.....	100,0

GRÁFICO V — 1



Distribuição da renda do setor urbano (a custo de fatores) em 1960.

(*) Duas observações merecem ser feitas em relação a essas porcentagens. Em primeiro lugar, elas indicam a distribuição funcional da Renda Interna, isto é, do *Produto Interno Líquido a Custo de Fatores*. Em relação ao produto a preços de mercado, as faixas distributivas seriam, naturalmente, menores, devido às porcentagens dos impostos indiretos, menos subsídios, no PIB. Em segundo lugar, as estimativas da remuneração mista do trabalho e capital e as dos lucros, juros e aluguéis, são algo imperfeitas, por serem calculadas a partir dos registros do imposto de renda e de algumas extrapolações baseadas nos anos de 1940 e 1950. Em particular, no que diz respeito aos lucros, é difícil avaliar-se o sentido do erro contido nas estatísticas: o critério de estimativa a partir dos dados de imposto de renda leva, provavelmente, à subavaliação dos lucros nominais; acontece que, numa conjuntura inflacionária, parte dos lucros registrados nos balanços das empresas corresponde aos fundos para reposição do capital de giro e para complementação das depreciações.

(**) A remuneração mista do trabalho e capital compõe-se de três itens: remuneração dos profissionais liberais, remuneração dos administradores de empresas e lucro das firmas individuais.

Não se dispõe de qualquer informação idônea sobre a repartição da renda no setor agrícola; sua renda total tem sido apurada indiretamente, a partir dos registros do valor da produção, sem qualquer indicação quanto à distribuição dos pagamentos aos fatores.

O quadro seguinte dá uma idéia da evolução da distribuição da renda do setor urbano brasileiro entre os anos de 1947 a 1960:

QUADRO 4

REPARTIÇÃO FUNCIONAL DA RENDA NO SETOR URBANO

1947 — 1960 (%)

ANO	Trabalho	Trabalho e Capital	Lucros, Juros e Aluguéis	Total
1947.....	56,1	25,8	18,1	100,0
1948.....	58,4	24,3	17,3	100,0
1949.....	59,7	22,5	17,8	100,0
1950.....	60,0	20,7	19,3	100,0
1951.....	57,2	20,3	22,5	100,0
1952.....	60,0	20,3	19,7	100,0
1953.....	59,1	19,2	21,7	100,0
1954.....	59,0	18,0	23,0	100,0
1955.....	62,6	17,3	20,1	100,0
1956.....	65,2	16,9	17,9	100,0
1957.....	65,9	16,6	17,5	100,0
1958.....	63,9	16,0	20,1	100,0
1959.....	64,3	16,1	19,6	100,0
1960.....	64,9	15,0	20,1	100,0

FONTE: Instituto Brasileiro de Economia, Fundação Getúlio Vargas.

A julgar por êsses dados, entre 1947 e 1960 a distribuição funcional da renda interna se teria modificado sensivelmente, com o incremento da porção absorvida pelos assalariados, de 56 para 65%, e a redução da destinada ao grupo composto pelos profissionais liberais, administradores de empresas e proprietários de empresas individuais. Os assalariados, graças ao seu esforço reivindicatório, teriam sido então os maiores beneficiários do processo de desenvolvimento no período de após-guerra.

Conquanto o aumento dos salários reais urbanos tenha sido bastante significativo até 1960, não foi tão grande como sugere a crescente participação do trabalho na renda interna: presume-se que o número de assalariados urbanos cresceu consideravelmente, a uma taxa superior à média do aumento demográfico do país; os índices de custo de vida subiram mais rapidamente do que o índice geral de preços representado pelo deflator implícito do PIB; a carga de impostos

indiretos aumentou consideravelmente durante o período observado. Devido ao aumento da carga tributária, a quota da remuneração do trabalho cresceu muito menos acentuadamente no produto a preços de mercado do que no produto a custo de fatores (renda interna).

GRÁFICO V — 2

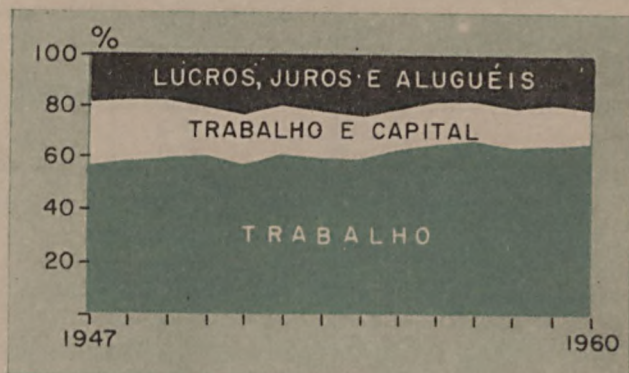
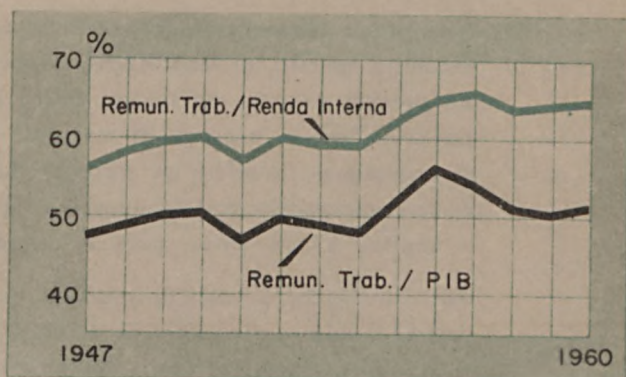


GRÁFICO V — 3



Entre 1947 e 1960 houve uma tendência para aumentar a participação do trabalho na renda do setor urbano. Esse aumento, entretanto, não deve ter sido tão grande como pode parecer à primeira vista porque: a) o número de assalariados urbanos cresceu consideravelmente; b) os índices de custo de vida subiram mais que o índice de preços representado pelo deflator implícito do PIB; isto se deveu ao fato de os produtos alimentares, que são o componente de maior peso relativo no índice do custo de vida, haverem sido atingidos mais severamente pela inflação; c) a carga de impostos indiretos aumentou consideravelmente e, conseqüentemente, a participação da remuneração do trabalho cresceu muito menos em relação ao produto a preços do mercado do que em relação ao produto a custo de fatores.

Admitindo-se, para fins de estimativa, que a participação dos assalariados na renda da agricultura tenha sido idêntica à da registrada para o setor urbano, chega-se à conclusão de que a relação entre a remuneração total do trabalho e o PIB teria evoluído de acordo com o quadro seguinte:

REMUNERAÇÃO DO TRABALHO/PRODUTO INTERNO BRUTO

ANO	Remuneração do Trabalho/Renda Interna (%)	Renda Interna/PIB (%)	Remuneração do Trabalho/PIB (%)
1947.....	56,1	85,4	47,9
1948.....	58,4	85,0	49,6
1949.....	59,7	84,4	50,4
1950.....	60,0	84,8	50,9
1951.....	57,2	83,3	47,6
1952.....	60,0	83,7	50,2
1953.....	59,1	84,0	49,6
1954.....	59,0	82,1	48,4
1955.....	62,6	83,7	52,4
1956.....	65,2	86,9	56,7
1957.....	65,9	82,5	54,4
1958.....	63,9	80,6	51,5
1959.....	64,3	79,2	50,9
1960.....	64,9	79,6	51,6

FONTES: Fundação Getúlio Vargas.

Esses dados demonstram que, devido ao aumento progressivo da carga tributária indireta, as modificações ocorridas na distribuição funcional do produto a custos de fatores foram bastante distintas das verificadas no produto a preços de mercado. Os assalariados teriam apenas conseguido transferir os encargos fiscais para os demais grupos, como sejam aqueles correspondentes à remuneração mista do trabalho e capital, e aos lucros, juros e aluguéis.

Por outro lado, a intensificação das pressões inflacionárias também contribuiu para a diminuição da participação do setor privado no produto interno bruto, por haver ensejado a transferência de parte das suas poupanças para o Governo.

5.1.2 — Diretrizes da Política de Redistribuição Funcional da Renda

Tendo em vista que a política redistributiva depende da ação conjugada dos instrumentos fiscais, monetários e salariais, este Programa de Governo estabelece as seguintes diretrizes:

- a) a política salarial deverá conduzir-se de modo a manter a participação percentual da remuneração do trabalho no Produto Interno Bruto em níveis equivalentes aos alcançados nos últimos anos;
- b) pelo menos a curto prazo, dentro do objetivo de se sanearem as finanças públicas, deverão crescer os encargos tributários como percentagem do Produto interno; em contrapartida, a percentagem da despesa pública no Produto Total não deverá aumentar em conjunto e o setor privado deverá arcar com maior carga tributária ostensiva, mas ver-se-á progressivamente livre do confisco inflacionário das suas poupanças imposto pelos deficits governamentais;

c) como corolário das duas diretrizes anteriores, a percentagem ostensiva da remuneração dos demais fatores no PIB deverá declinar. Todavia, esse declínio não se processará em termos de capacidade aquisitiva, já que não se prevê o aumento das percentagens, no PIB, dos dispêndios do Governo e dos assalariados. Simplesmente, substituir-se-á, gradativamente, a fórmula inflacionária de captação para o Governo de recursos do setor privado pela solução tributária. Num prazo mais longo, a percentagem no PIB da capacidade aquisitiva dessas classes deverá, inclusive, ser elevada pela compressão da proporção das despesas públicas no Produto Total.

5.2 — PANORAMA DA DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DA RENDA NACIONAL

As estimativas de renda *per capita* do quadro seguinte dão uma idéia das disparidades econômicas entre as diferentes regiões do país:

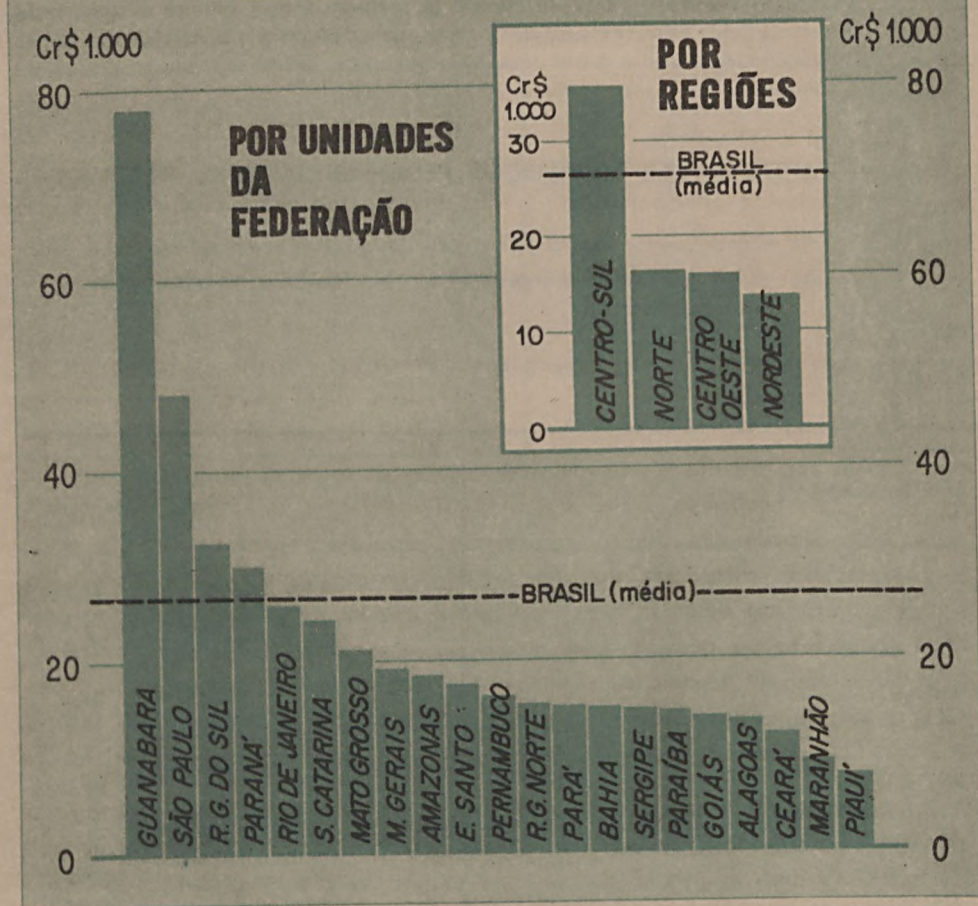
QUADRO 6

REND A PER CAPITA POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO
1960

REGIÃO E ESTADO	Renda per Capita (Cr\$ 1 000)	Percentagem em relação a São Paulo
Norte.....	16,3	34,2
Amazonas.....	18,4	38,4
Pará.....	15,1	31,6
Nordeste.....	13,6	28,5
Maranhão.....	9,3	19,3
Piauí.....	7,8	16,2
Ceará.....	12,1	25,3
Rio Grande do Norte.....	15,3	31,9
Paraíba.....	14,5	30,3
Pernambuco.....	16,3	34,0
Alagoas.....	13,6	28,4
Sergipe.....	14,7	30,8
Bahia.....	15,0	31,3
Centro-Sul.....	35,9	75,1
Espírito Santo.....	17,4	36,3
Minas Gerais.....	19,1	39,9
Rio de Janeiro.....	25,6	53,5
Guanabara.....	78,3	163,8
São Paulo.....	47,8	100,0
Paraná.....	29,8	62,3
Santa Catarina.....	24,1	50,4
Rio Grande do Sul.....	32,3	67,5
Centro-Oeste.....	16,0	33,3
Mato Grosso.....	21,0	44,0
Goiás.....	13,8	28,8
BRASIL.....	26,9	56,3

FONTES: Fundação Getúlio Vargas e IBGE.

RENDA PER CAPITA



As disparidades regionais reveladas pelo gráfico são substanciais. Somente os estados da Guanabara, São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul se colocam acima da média do Brasil.

Apenas a região Centro-Sul atingiu um grau relativamente satisfatório de desenvolvimento. As demais regiões, principalmente o Nordeste, permanecem em flagrante estado de subdesenvolvimento (*) e, na própria região Centro-Sul, ainda persistem sérios focos de atraso econômico. (**)

A gravidade especial do problema do Nordeste resulta não apenas de ser essa a região de menor renda *per capita*; mas também da concentração demográfica lá existente. Com efeito, calcula-se que atual-

(*) De acordo com estimativas da Fundação Getúlio Vargas, a renda *per capita* da região Centro-Sul seria atualmente de 450 dólares anuais, e de 100 a 200 dólares para as demais regiões do país.

(**) Principalmente nos Estados do Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Santa Catarina.

mente vivam no Nordeste cêrca de 24 milhões de brasileiros, com menos de 170 dólares anuais de renda *per capita*, em média. Como se observa no Quadro 6, o Estado de Pernambuco — o mais rico daquela região — possuía, em 1960, apenas a têrça parte da renda *por habitante* de São Paulo; e o Estado do Piauí não chegava a alcançar a metade da renda *per capita* de Pernambuco.

Há indícios de que até meados da década 1950/60 as disparidades econômicas entre o Nordeste e o Centro-Sul ter-se-iam agravado, devido principalmente ao fato de que uma vez iniciado um processo de disparidade do desenvolvimento entre duas regiões, vários fatores tendem a agravá-lo espontâneamente como, por exemplo, a disponibilidade relativa de economias externas.

Há fatores que tenderiam, pelo menos teòricamente, a reduzir as diferenças regionais de desenvolvimento, entre os quais o movimento demográfico a favor das áreas mais desenvolvidas, a exportação de capitais das regiões mais desenvolvidas para as menos desenvolvidas e, finalmente, a tendência dos benefícios do incremento da produtividade das zonas mais desenvolvidas, de se propagarem às áreas mais atrasadas, por via da melhoria das relações de intercâmbio. O mal dêsse tipo de crescimento por indução, entretanto, reside no fato de que êle pode processar-se quando as disparidades regionais já tenham alcançado uma intensidade socialmente insuportável. Daí a necessidade de uma ação oficial tendente a ativar os fatores capazes de acelerar a diminuição das diferenças regionais.

Na realidade, há indícios de uma melhoria relativa do Nordeste a partir de 1956. A maturação das obras da Cia. Hidrelétrica do São Francisco, a maior destinação de verbas governamentais para a região e os investimentos da PETROBRÁS na Bahia desempenharam importante papel nesse processo de recuperação. Em 1960, a relação entre a renda *per capita* do Centro-Sul e a do Nordeste havia caído para 2,6 vezes, contra as 3,3 vezes de 1955. Ainda não se dispõe de estimativas regionais da renda *per capita* para depois de 1960, mas a recente ênfase nos programas de desenvolvimento das áreas mais atrasadas sugere a hipótese de que a posição relativa do Nordeste tenha continuado a melhorar. As disparidades regionais da renda, todavia, ainda são por demais acentuadas. Com o fim de atenuá-las o presente Programa fixa as seguintes diretrizes:

- a) Caracterizar-se-ão como prioritários os investimentos públicos destinados à criação de economias externas nas áreas mais subdesenvolvidas, particularmente os dirigidos ao levantamento dos recursos naturais e ao aperfeiçoamento do fator humano;
- b) manter-se-á a política de estímulos diferenciais fiscais e creditícios às inversões privadas nas áreas mais atrasadas, com o objetivo de para aí atrair um volume substancial de poupanças particulares;

- c) ativar-se-ão os órgãos de planejamento regional, dando continuidade aos seus programas, conferindo-lhes maior flexibilidade administrativa e tornando mais rápida sua ação de estímulo aos investimentos nas áreas sob sua orientação;
- d) procurar-se-á drenar uma parcela relativamente substancial da ajuda externa, para a realização de investimentos e para a criação de economias externas nas regiões menos favorecidas.

CAPÍTULO VI

OBJETIVOS DA POLÍTICA ECONÔMICA INTERNACIONAL

6.1 — O SETOR EXTERNO E O PROGRAMA DE AÇÃO

O reconhecimento da importância do setor externo para o desenvolvimento econômico do país implica na aceitação das seguintes premissas:

- a) há vantagens em manter certo grau de divisão internacional do trabalho;
- b) o capital estrangeiro pode desempenhar uma relevante função supletiva nos fluxos domésticos de investimentos;
- c) os conhecimentos tecnológicos oriundos do exterior podem desempenhar a desejável função de aumentar a produtividade dos fatores de produção nacional.

Constitui uma das primeiras preocupações das autoridades governamentais o restabelecimento das condições que assegurem ao país a expansão do poder externo de compras, requerida pelas taxas programadas de crescimento do produto nacional.

6.2 — INSTRUMENTOS DE AÇÃO

Os objetivos de política econômica internacional serão atendidos por ações a serem desenvolvidas simultaneamente em três frentes: do comércio exterior propriamente dito, do mercado cambial e dos capitais estrangeiros.

6.2.1 — Política de Comércio Exterior

Procurará o Governo estimular a expansão das exportações e a sua diversificação através das seguintes medidas:

- i) taxas cambiais remuneradoras, a fim de manter o nosso poder competitivo nos mercados internacionais;
- ii) simplificação do processo burocrático de exportação e concessão de estímulos cambiais e fiscais;
- iii) adoção de práticas adequadas de financiamento às exportações. O sistema em vigor nas Carteiras de Câmbio e de Comércio Exterior do Banco do Brasil deverá ser conjugado com as facilidades de redesconto e com linhas de crédito, junto, por exemplo, ao Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Por outro lado, o governo prestigiará as iniciativas no campo internacional que visem a fortalecer a posição comercial das áreas subdesenvolvidas, como por exemplo, os acordos entre produtores e con-

sumidores tendentes a preservar os preços dos produtos exportáveis em níveis satisfatórios, ou outros mecanismos defensores do nível da receita proveniente das exportações.

Quanto ao café e ao cacau, a política brasileira ensinará o cumprimento de compromissos já assumidos pelo país e procurará impedir a formação e acumulação de estoques anormais.

As importações obedecerão a duas preocupações básicas:

a) preservação do suprimento regular, à economia nacional, de matérias-primas, produtos intermediários e bens de capital de origem externa; e b) garantia de proteção à indústria nacional para o seu desenvolvimento e consolidação, ressalvado, porém, o intuito do governo de impedir a formação de práticas monopolísticas.

6.2.2 — Política Cambial

A reforma programada para o sistema cambial buscará corrigir os defeitos da inadequada política seguida principalmente a partir de fins de 1961, e que havia levado à deterioração progressiva do balanço de pagamentos e à expansão do endividamento externo. O principal objetivo é simplificar o sistema cambial vigente, com a unificação das operações cambiais num mercado regido por uma taxa de câmbio livre e flexível, que reflita as tendências internas e externas de preços, bem como as condições de mercado.

Com essa orientação em mira, várias medidas já foram tomadas, revogando subsídios cambiais a certas importações, transferindo as exportações de açúcar, cacau e petróleo para o mercado livre, reajustando a taxa cambial para as exportações de café e reduzindo os depósitos compulsórios para importações e transferências financeiras. Por outro lado, o Banco do Brasil passou a operar com as mesmas taxas cambiais utilizadas pelos bancos comerciais, eliminando-se assim a dualidade cambial para operações da mesma natureza.

Estas medidas constituem, entretanto, apenas uma etapa na atual política cambial. É imprescindível que esta tenha continuidade e seja coerente com as demais medidas do Plano de Ação, de forma que as prescrições de ordem cambial se coordenem com as monetárias, creditícias, fiscais e salariais. Dentro desta orientação, ela visará os seguintes pontos:

a) estabelecimento de um mercado único para todas as transações cambiais, regido por uma taxa livre e flexível que, por sua vez, contará com o apoio estabilizador do Banco do Brasil;

- b) adoção imediata ou progressiva de medidas eliminatórias de subsídios cambiais de qualquer tipo, de taxas preferenciais (exceto para o café) e de depósitos compulsórios;
- c) contenção disciplinada da expansão do endividamento externo por meio do reescalamento das obrigações vigentes e da adoção de prazos mais longos e juros módicos nos compromissos que vierem a ser assumidos;
- d) manutenção do monopólio das compras de cambiais provenientes da exportação de café;
- e) programação financeira das operações cambiais do governo na forma de um "orçamento de câmbio", no qual serão arrolados ordenadamente seus diversos recursos em moedas estrangeiras e os pagamentos que tiver que fazer no exterior;
- f) manutenção de um sistema de controle de autorizações para o endividamento no exterior com a importação de equipamentos.

6.2.3 — Política de Capitais Estrangeiros

A colaboração do capital estrangeiro não deve criar uma situação de inferioridade para o empresário nacional, que será contemplado com medidas adequadas de apoio, e particularmente de financiamento por parte das instituições oficiais.

A política de capitais estrangeiros configurada no Programa de Ação considera os recursos financeiros externos um meio para acelerar o desenvolvimento econômico do país.

Idéias erradas em relação aos efeitos do capital estrangeiro levaram à criação de um clima hostil, contribuindo para o estancamento do seu influxo em passado recente, depois da importante contribuição que teve para o desenvolvimento da economia nacional em anos anteriores e especialmente no período 1957-61, em resposta a um tratamento legal menos restritivo. O atual governo pretende restabelecer as condições que tanto estimularam os investimentos diretos naquele período e, para tal fim, solicitou ao Congresso Nacional as modificações necessárias, já aprovadas, na Lei de Remessas de Lucros.

SEGUNDA PARTE:

INSTRUMENTOS GERAIS DE AÇÃO

POLÍTICA FINANCEIRA DA UNIÃO

O objetivo do presente capítulo é apresentar as previsões orçamentárias da União para 1964 e 1965, mostrando os esforços de contenção já realizados e situando as pressões inflacionárias associadas aos deficits públicos nesses exercícios. Será também apresentada uma análise da Consolidação Orçamentária para o exercício de 1964.

7.1. — PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA PARA 1964

A lei orçamentária para 1964, votada em fins do ano passado, fixou para o corrente exercício uma despesa total de Cr\$ 2 110 bilhões, prevendo uma receita de Cr\$ 1 479 bilhões. Declarava assim a lei orçamentária um deficit de Cr\$ 631 bilhões, correspondente a 42,73% da receita prevista.

O atual Governo encontrou em execução o Orçamento de 1964, que deixava prever para o fim do exercício o deficit de caixa de dois trilhões de cruzeiros. Não obstante estimada na lei orçamentária em Cr\$ 1 479 bilhões, a receita poderia produzir a cifra de Cr\$ 1 650 bilhões, considerando-se a elevação inusitada do ritmo inflacionário. Mas a despesa, por sua vez, não se limitaria ao montante de Cr\$ 2 110 bilhões fixado no Orçamento. Teriam de ser-lhe acrescidos desembolsos da ordem de Cr\$ 1 540 bilhões: Cr\$ 81 bilhões relativos à insuficiência de dotações do próprio Orçamento; cerca de Cr\$ 580 bilhões para o novo aumento de vencimentos do pessoal civil e militar; Cr\$ 60 bilhões relativos à provisão para o pagamento de despesas à conta de créditos especiais e extraordinários, transferidos do ano anterior ou abertos em 1964; Cr\$ 265 bilhões para despesas impreteríveis, na maioria resultantes de financiamento a entidades de economia mista ou de participação societária; Cr\$ 115 bilhões para liquidação de restos a pagar, fundos especiais e depósitos; finalmente, Cr\$ 440 bilhões relativos à liquidação de pagamentos autorizados em 1963, mas efetivados em 1964 (Cr\$ 165 bilhões), e aos subsídios até então concedidos ao trigo e ao petróleo.

O volume da despesa de caixa, em 1964, seria, assim, de Cr\$ 3 650 bilhões, importando, em confronto com a receita de Cr\$ 1 650 bilhões, no deficit já assinalado de dois trilhões de cruzeiros.

Em virtude de providências tomadas pelo atual Governo, a despesa potencial reduziu-se, radicalmente, promovendo-se sensível corte na despesa variável não obrigatória, quer do Orçamento, quer de fontes

a êle estranhas, sendo assim possível reduzir o seu volume, no corrente ano, em termos de fluxos monetários, a Cr\$ 2 653 bilhões. Os gastos orçamentários, que poderiam alcançar a Cr\$ 2 191 bilhões, ficaram limitados a Cr\$ 1 534 bilhões; a provisão para o pagamento de créditos especiais e extraordinários elevou-se a Cr\$ 158 bilhões, tendo em vista atender à constituição do Fundo de Auxílio aos Estados, e à participação da União no capital de Sociedades de economia mista; os montantes relativos à despesa com o aumento de vencimentos do pessoal civil e militar e às despesas sem crédito ficaram estabelecidos em Cr\$ 630 bilhões e em Cr\$ 211 bilhões; finalmente, a provisão destinada aos restos a pagar, fundos especiais, depósitos e transferências de 1963 limitou-se a Cr\$ 120 bilhões, com a eliminação dos subsídios cambiais.

Também no tocante à receita, foram tomadas medidas que permitiram a cobrança, no segundo semestre dêste ano, não só de ponderável parcela do impôsto de renda como antecipação, na fonte, do tributo devido em 1965 pelos contribuintes incluídos na "Cédula C", mas de nôvo adicional sôbre o impôsto de consumo e de razoável aumento em alíquotas do impôsto do sêlo. Optou o Govêrno pela utilização dos impostos indiretos, como fonte subsidiária de financiamento, considerando que a sua incidência plenamente se justifica desde que se revista de caráter seletivo, enquanto a alternativa da inflação representaria um impôsto discriminatório contra as classes menos favorecidas. Além dêsses, deverá ainda o Tesouro obter recursos apreciáveis através da subscrição voluntária e compulsória das Obrigações do Tesouro, cuja emissão se acha autorizada. A receita adicional dessas fontes é estimada em Cr\$ 230 bilhões.

Articulando tôdas essas providências, pôde o Govêrno reduzir o deficit potencial de Cr\$ 2 trilhões para Cr\$ 753,3 bilhões, como se vê abaixo:

QUADRO 7

REDUÇÃO DO DEFICIT POTENCIAL

(Cr\$ bilhões)

	Deficit do Tesouro previsto em março-1964	Deficit do Tesouro em 1964 previsto atualmente	Diferença s/o deficit previsto em março
I — Receita.....	1 650	1 900	250,0
II — Despesa.....	3 651	2 653,3	— 997,7
Orçamento.....	2 191	1 534,0	— 657,0
Créditos.....	60	158,0	98,0
Aumento do funcionalismo.....	580	630,0	50,0
S/Crédito.....	265	211,3	— 53,7
Restos a pagar, etc.....	555	120,0	— 435,0
III — Deficit (II-I).....	2 001	753,3	— 1 247,7

Estimando-se o Produto Interno Bruto, no corrente ano, em Cr\$ 18 trilhões, o deficit de caixa, no corrente exercício, equivalerá a cerca de 4% do mesmo (contra 5,1% em 1963), o que sugere considerável redução na pressão inflacionária dele decorrente.

7.2 — PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA PARA 1965

A proposta orçamentária do Governo Federal, para 1965, fixa a despesa em Cr\$ 3 778 bilhões e prevê uma receita de Cr\$ 3 000 bilhões, declarando, assim, um deficit de Cr\$ 778 bilhões.

O aumento da receita — de cerca de 60% em relação aos níveis de 1964 — deverá provir não apenas do efeito inflacionário e do crescimento do produto real (os quais, por si só, justificariam um incremento de cerca de 45% na arrecadação), mas também do refôrço resultante da nova legislação tributária. A não ser para o imposto de renda lançado, o efeito inflacionário sobre a arrecadação poderá aferir-se pelo incremento da média anual dos preços entre 1964 e 1965, a qual foi estimada em 37%. Essa taxa é compatível com a inflação de 25% prevista entre o início e o término de 1965.

O elevado deficit com que foi apresentada a proposta orçamentária para o próximo exercício decorreu, essencialmente, do vulto das despesas de custeio, em consequência do aumento de vencimentos concedido aos servidores civis e militares, assim como das subvenções incluídas no orçamento federal para a cobertura de deficits de autarquias e empresas governamentais. A eliminação das subvenções concedidas, pelo Tesouro, para a cobertura desses deficits equilibraria a proposta orçamentária.

Não sendo, todavia, possível ao Governo eliminar imediatamente, malgrado os esforços que estão sendo feitos com êste objetivo, o desequilíbrio financeiro crônico da maioria dos órgãos da administração descentralizada, nem comprimir mais severamente do que já o fez suas despesas de custeio, não lhe restou outra alternativa senão a de admitir o deficit orçamentário consignado na proposta, a fim de não sacrificar completamente o programa de investimentos para o próximo ano.

Na proposta do Orçamento Geral da União para o próximo exercício, as despesas de capital estão fixadas em Cr\$ 1 081 bilhões, sendo Cr\$ 482 bilhões correspondentes a investimentos diretos do Governo Federal, Cr\$ 22 bilhões às inversões financeiras e Cr\$ 577 bi-

lhões a transferências feitas pelo Tesouro a autarquias e empresas mistas para financiamento de investimentos a cargo dessas entidades.

Em termos nominais e reais, as despesas de capital previstas no próximo exercício são superiores ao total consignado no orçamento em vigor (Cr\$ 770 bilhões). Não haverá, portanto, redução e sim um aumento, no próximo ano, no volume dos investimentos essenciais ao desenvolvimento econômico e social do País. Esse nível de investimentos será ainda acrescido pela revisão dos fundos extraorçamentários, colocação de empréstimos públicos e obtenção de auxílio externo para programas setoriais específicos.

O orçamento de 1965 deverá ser executado de forma a que sejam compensados, por cortes de despesas e por transferência de pagamentos, os créditos especiais, despesas sem créditos e restos a pagar que vierem a crescer a despesa potencial do exercício. Efetivamente, a programação da execução orçamentária para aquele ano prevê que a despesa de caixa poderia elevar-se a cerca de Cr\$ 4 248 bilhões (Cr\$ 3 778 da despesa orçamentária mais Cr\$ 470 bilhões de despesas transferidas de 1964, liquidação de restos a pagar, utilização de créditos especiais e financiamento de fundos). A constituição de fundos de reserva, cuja utilização dependerá da evolução do deficit, reduziria a despesa de caixa a Cr\$ 3 698 bilhões. Como a receita orçamentária prevista é de Cr\$ 3 000 bilhões, o deficit de caixa a ser financiado ficaria limitado a Cr\$ 698 bilhões, ou seja, aquele constante do orçamento monetário.

Nessa programação, não se fez a quantificação dos recursos para financiamento do deficit a serem obtidos através da emissão de Obrigações do Tesouro, de valor reajustável.

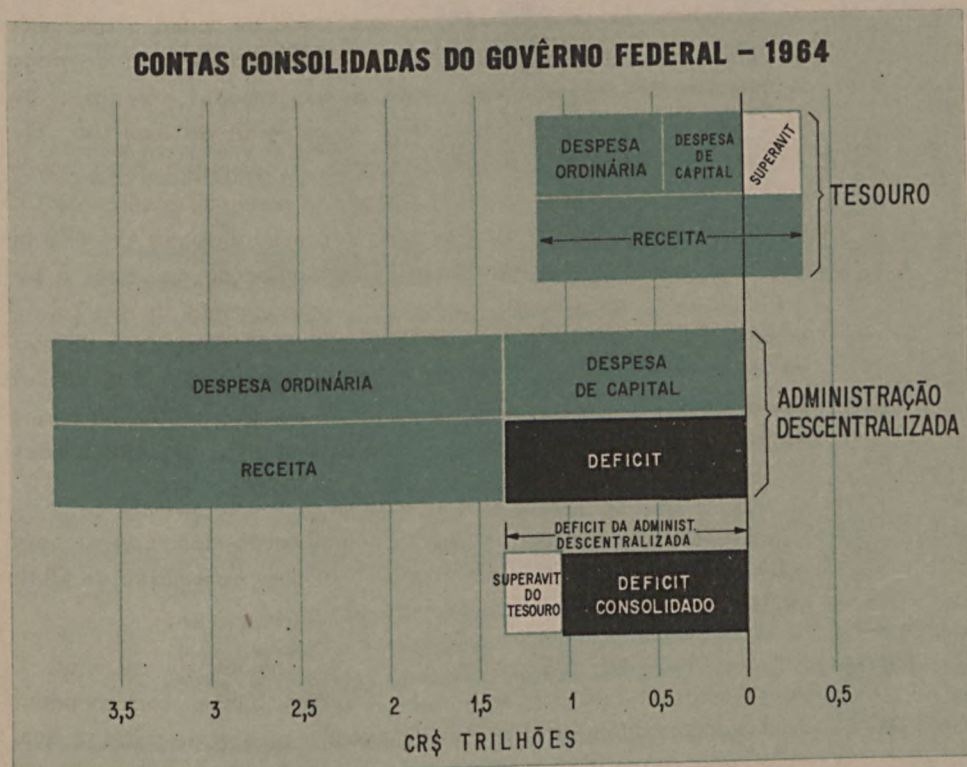
Estimando-se, para 1965, um PIB de 25 trilhões de cruzeiros, a preços correntes, aquele deficit de Cr\$ 698 bilhões corresponderá a uma percentagem de 2,8% do PIB, contra os 4% de 1964, o que, novamente, é um índice de substancial redução do impacto inflacionário resultante do deficit do Governo Federal.

7.3 — CONSOLIDAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO GOVÊRNO FEDERAL PARA 1964

O Orçamento Geral da União exprime apenas uma fração da totalidade das receitas e dos dispêndios sob o contróle do Governo Federal. A consolidação dos orçamentos de tôdas as entidades da administração direta e da descentralizada, sob a jurisdição do Governo Federal, foi realizada, em 1961, pela Assessoria Técnica da Presidência da República. O Ministério do Planejamento decidiu realizar a mesma consolidação para o exercício de 1964, utilizando

idêntica metodologia, com algumas simplificações em certos setores. O trabalho realizado é apenas preliminar de uma tarefa de maior amplitude: a apresentação da conta consolidada do setor público da economia nacional, a ser obtida mediante a consolidação dos orçamentos de todas as entidades da administração direta e da descentralizada, não só sob a jurisdição da União, como também, dos Estados e Municípios.

GRÁFICO VII — 1



A consolidação orçamentária do Governo Federal para 1964 revela que a administração centralizada apresenta considerável superávit. Como, entretanto, a administração descentralizada é altamente deficitária, o orçamento consolidado do setor público federal revela déficit substancial, principal fonte de pressões inflacionárias.

O quadro a seguir é uma síntese do Orçamento Consolidado do Governo Federal (*):

(*) Os dados relativos ao Tesouro Nacional são os constantes da lei orçamentária para 1964, uma vez que as modificações na programação financeira, mencionadas anteriormente, são posteriores à consolidação.

QUADRO 8

ORÇAMENTO CONSOLIDADO DO GOVÊRO FEDERAL — 1964

(Cr\$ bilhões)

CATEGORIA	Total Consolidado	Tesouro Nacional	Administração Descentralizada
Receita.....	3 996,9	1 478,8	2 518,1
Despesa.....	5 021,7	1 157,6	3 864,1
Ordinária.....	3 232,9	711,4	2 521,5
Capital.....	1 788,8	446,2	1 342,6
Deficit.....	1 024,8	321,2	1 346,0

A consolidação possibilita as conclusões seguintes:

- ao passo que as despesas de capital feitas através do Tesouro constituem 24,9% da despesa total, na administração descentralizada as despesas de capital correspondem a 75,1% do total;
- o volume dos investimentos feitos através da administração descentralizada é de três vezes o valor dos investimentos realizados por intermédio da administração central;
- o orçamento da administração central apresenta apreciável superavit, se dê deduzirmos as transferências feitas para despesas de custeio e investimentos a cargo dos órgãos da administração descentralizada;
- o orçamento dos órgãos da administração descentralizada é altamente deficitário, não sendo a sua receita suficiente nem mesmo para a cobertura das despesas ordinárias.

O quadro abaixo apresenta uma distribuição setorial das despesas consolidadas do Govêro Federal, deduzidas as transferências de compensação:

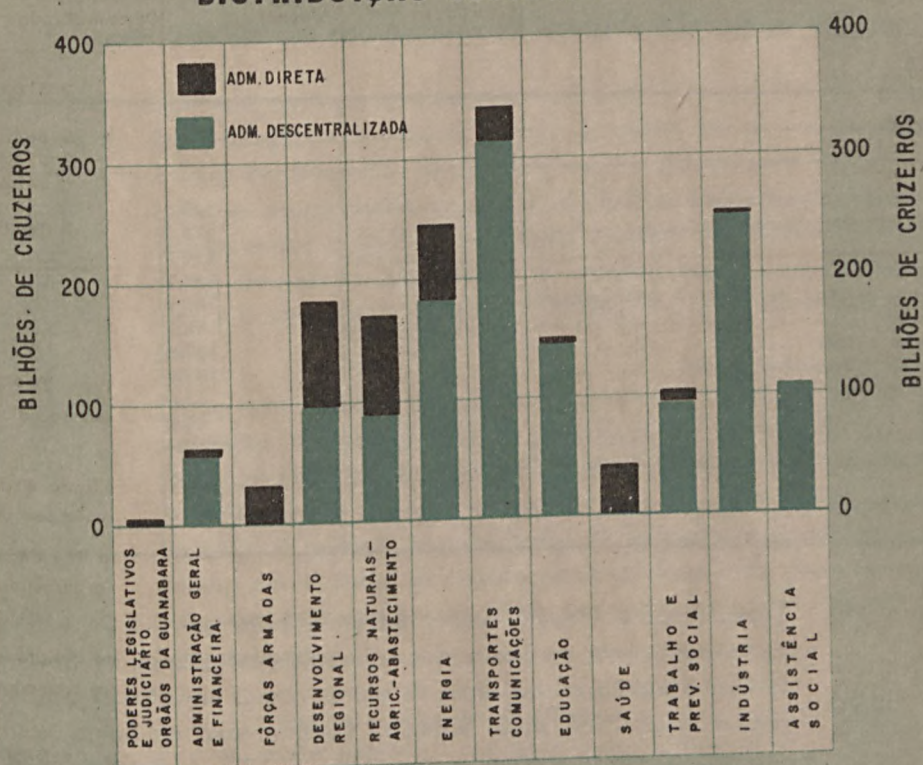
QUADRO 9

CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA CONSOLIDADA DO GOVÊRO FEDERAL POR SETORES

1964

SETORES	Cr\$ bilhões	% do total
Transportes e Comunicações.....	1 135,7	22,6
Energia.....	918,2	18,3
Trabalho e Previdência Social.....	689,8	13,7
Indústria.....	599,0	11,9
Desenvolvimento Regional.....	317,5	6,3
Fôrças Armadas.....	307,4	6,1
Administração-Geral e Financeira.....	297,9	5,9
Recursos Naturais, Agricultura e Abastecimento.....	265,9	5,3
Educação.....	220,1	4,4
Assistência Social.....	147,8	3,0
Saúde.....	61,7	1,3
Podêres Legislativo e Judiciário e Estado da Guanabara.....	60,7	1,2
TOTAL.....	5 021,7	100

CONSOLIDAÇÃO DA DESPESA DE CAPITAL DISTRIBUIÇÃO SETORIAL - 1964



TOTAL DA DESPESA DE CAPITAL: CR\$ 1.789 BILHÕES

Na consolidação realizada, cerca de 40% das despesas de capital do setor público federal se destinam à infra-estrutura (transportes, comunicações e energia), 12% ao setor industrial, 6% às Forças Armadas, 4% à Educação, 4% à Saúde e Assistência Social, 5% a Recursos Naturais, Agricultura e Abastecimento. O restante é absorvido pelos Poderes Legislativo e Judiciário, Administração-Geral e Financeira e órgãos da Guanabara.

A classificação acima permite a formulação de algumas conclusões:

- a) Cerca de 40% dos recursos consolidados da União são aplicados em transportes, comunicações e energia; à proteção ao trabalho e à previdência social são destinados amplos recursos federais, da ordem de 14% do total;
- b) o Setor Industrial absorve cerca de 12%, enquanto em programas de desenvolvimento regional são aplicados mais de 6%;
- c) as Forças Armadas absorvem cerca de 6%;
- d) a participação do Setor de Recursos Naturais, Agricultura e Abastecimento é de pouco mais de 5%; a da Educação é de pouco mais de 4%, assim como a dos setores de Saúde e Assistência Social;
- e) os demais setores (Poderes Legislativo e Judiciário — Órgãos da Guanabara e a Administração-Geral e Financeira) participam com cerca de 7%.

O levantamento dos diversos setores para os quais se canalizam os investimentos do Governo Federal, em ordem decrescente de volume de aplicação, é apresentado a seguir:

QUADRO 10

CLASSIFICAÇÃO SETORIAL DOS INVESTIMENTOS CONSOLIDADOS DO GOVÊRNO FEDERAL

1964

SETORES	Cr\$ bilhões	% do total
Transportes e Comunicações.....	343,5	19,2
Desenvolvimento Regional.....	279,5	15,6
Indústria.....	250,2	14,0
Energia.....	245,9	13,7
Recursos Naturais, Agricultura e Abastecimento.....	170,9	9,6
Educação.....	148,3	8,3
Assistência Social.....	107,8	6,0
Trabalho e Previdência Social.....	102,9	5,7
Administração-Geral e Financeira.....	63,6	3,6
Saúde.....	40,3	2,3
Fôrças Armadas.....	30,7	1,7
Podêres Legislativo e Judiciário e Estado da Guanabara.....	5,2	0,3
TOTAL.....	1 788,8	100

Estimando-se o Produto Interno Bruto de 1964 em Cr\$ 18 trilhões, aproximadamente, verifica-se que os investimentos a cargo do Govêrno Federal atingirão, se realizados de acôrdo com as previsões orçamentárias, a quase 10% dêsse produto. Como a taxa de formação de capital nacional tem atingido, em média, a 17% do Próduto Interno Bruto, verifica-se que o Govêrno Federal está sendo responsável por cêrca de 60% da formação de capital nacional. Se se tem em conta que o Govêrno Federal não é a única fonte de investimentos públicos, já que haveria a crescer os investimentos dos governos estaduais e municipais, compreende-se a que grau de estatização chegou o processo de desenvolvimento brasileiro. As poupanças privadas, conquanto financiem a maior parte da formação do capital, têm sido substancialmente desviadas para o financiamento do setor público, através da inflação.

CAPÍTULO VIII

POLÍTICA MONETÁRIA

8.1 — A COMPOSIÇÃO DOS MEIOS DE PAGAMENTO NO BRASIL

Nos sistemas econômicos atuais, os meios de pagamento se desdobram em duas componentes básicas: a moeda manual e a moeda escritural ou bancária. A primeira dessas componentes equivale ao saldo do papel-moeda em poder do público, isto é, ao papel-moeda emitido menos o encaixe em moeda corrente dos Bancos Comerciais e das Autoridades Monetárias. A segunda engloba os depósitos à vista e a curto prazo nos Bancos Comerciais e nas Autoridades Monetárias.

De um modo geral, a composição percentual dos meios de pagamento apresenta relativa estabilidade a curto prazo, podendo tender, porém, a modificar-se em períodos mais longos. Desde o início da década de 1950 até o presente momento, com o desenvolvimento da rede bancária, a percentagem dos meios de pagamentos conservada pelo público sob a forma de moeda escritural (depósitos) elevou-se sensivelmente. Em dezembro de 1963, essa composição havia chegado ao seguinte ponto:

1. Papel-moeda em poder do público.....	24,5%
2. Moeda escritural.....	75,5%
2.1 — Depósitos à vista e a curto prazo nas Autoridades Monetárias.....	14,5%
2.2 — Depósitos à vista e a curto prazo nos Bancos Comerciais.....	61,0%
TOTAL.....	100,0%

8.2 — O MECANISMO DE EXPANSÃO MONETÁRIA

A criação de meios de pagamento se processa basicamente através da aquisição, pelo sistema bancário, de haveres não monetários do público ou do Governo, mediante pagamento em moeda manual ou escritural. Assim, os bancos criam meios de pagamento quando concedem empréstimos, pelo desconto de títulos, ao público ou ao Governo; quando adquirem do público, pagando em moeda, quaisquer bens ou serviços; quando adquirem cambiais dos exportadores, etc. Inversamente, os bancos destroem meios de pagamento quando vendem ao público ou ao Governo quaisquer haveres não monetários em troca do recebimento de moeda. Dessa forma, há destruição de moeda quando o público ou o Governo resgatam um empréstimo previamente contraído ao sistema bancário; quando o público depo-

sita dinheiro a prazo nos bancos; quando os bancos vendem ao público, mediante pagamento em moeda, quaisquer títulos, bens ou serviços; quando os bancos vendem cambiais aos importadores, etc.

A capacidade que o sistema bancário possui de expandir o volume de meios de pagamento resulta da associação de três fatores: da possibilidade de as Autoridades Monetárias emitirem papel-moeda, do hábito do público de distribuir seus haveres monetários em moeda corrente e moeda bancária, e da prática dos Bancos de manterem encaixes em moeda corrente muito inferiores aos seus depósitos à vista. O primeiro desses fatores confere às Autoridades Monetárias absoluta elasticidade na sua capacidade de expandir os meios de pagamento, a não ser quando interfere no sistema algum teto legal às emissões de papel-moeda. Os dois outros dão ao sistema bancário o poder de multiplicar, dentro de certos limites, qualquer expansão de meios de pagamento iniciada pelas Autoridades Monetárias.

Esse mecanismo de multiplicação monetária pode iniciar-se pela utilização de encaixe excedente dos Bancos Comerciais, ou por uma mudança de hábitos do público, no sentido de maior preferência por moeda escritural ou, mais freqüentemente, através de uma expansão das operações ativas das Autoridades Monetárias, em virtude das quais se lança papel-moeda em circulação. Parte desse papel-moeda reflui aos Bancos Comerciais, sob a forma de novos depósitos à vista, atendendo às proporções segundo as quais o público tem o hábito de conservar seus meios de pagamento. Como os Bancos Comerciais só mantêm em caixa uma fração dos seus depósitos à vista menor do que a unidade, ao expandirem seus empréstimos com base no incremento de depósitos à vista aumentam o volume dos meios de pagamento existentes no sistema, já que os mutuários adquirem, ao mesmo tempo em que os depositantes conservam, a disponibilidade líquida sobre os recursos em questão. Esses novos depósitos darão margem a novos empréstimos, e assim sucessivamente.

8.3 — BASES PARA A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA MONETÁRIA

A formulação global da Política Monetária para um determinado período depende, basicamente, entre nós, da fixação de três pontos: da política de crédito ao Governo, da contrapartida monetária das operações ligadas ao comércio com o exterior, e da política de crédito ao setor privado. Em muitos países, haveria um quarto ponto essencial a fixar: a política de operações de "mercado aberto".

A política de crédito ao Governo vem-se apresentando, entre nós, como um dado fiscal em relação ao qual as Autoridades Monetárias

se comportam passivamente. O deficit de caixa da União, deduzidos os eventuais empréstimos compulsórios de receita não vinculada, virtualmente determina a expansão de crédito das Autoridades Monetárias ao Governo. Pelo menos em parte, essa passividade das Autoridades Monetárias em relação ao deficit público é o que se pretende corrigir através da Reforma Bancária e da emissão de obrigações do Tesouro com cláusula de correção monetária, autorizada pela Lei 4.357, de 16 de julho de 1964.

A contrapartida monetária das operações ligadas ao Comércio Exterior desempenha, entre nós, importante papel no sistema criador de meios de pagamento, beneficiando-o, geralmente, com um considerável efeito desinflacionário. A criação de moeda aí se processa pela compra das cambiais dos exportadores e pela renovação de "swaps" a taxas mais altas; e a destruição, pela venda de cambiais aos importadores, pelo recebimento de depósitos compulsórios ligados às importações e pela contrapartida da quota da retenção do café, etc. Dentro de certos limites, as Autoridades Monetárias podem controlar a criação e a destruição da moeda ligada às transações com o exterior, pela manipulação dos depósitos compulsórios exigidos dos importadores e das quotas de retenção cambial do café, por exemplo. Em grande parte, todavia, o resultado depende, exògenamente, das condições do comércio com o exterior e da ajuda externa.

A política de crédito ao setor privado tem representado o item da política monetária mais ativamente controlável pelas Autoridades Monetárias. Estas não só têm o poder de controlar o volume de empréstimos do Banco do Brasil ao público, como também o de regular os empréstimos dos Bancos Comerciais, através da política de redescontos e da alteração da relação encaixe/depósitos, pela exigência de recolhimentos compulsórios à ordem da SUMOC.

A dificuldade de absorver os impactos de inflação de custos sem desemprego ou contração real de investimentos reduz consideravelmente o campo de ação dessa política. Com efeito, deflagrada uma alta de custos de produção, ou as Autoridades Monetárias expandem seus empréstimos às emprêsas, ou condenam a economia a uma depressão, por falta de liquidez real. Dentro dos seus limites, todavia, a política em questão vem sendo conduzida nos últimos anos de modo a impedir que os empréstimos ao setor privado cresçam na mesma proporção com que se expandem os meios de pagamento. Esse fenômeno tem resultado basicamente de três fatores: do incremento dos empréstimos do Banco do Brasil ao setor privado em proporção inferior à expansão dos meios de pagamento; da redução da relação entre os redescontos aos Bancos Comerciais e o volume de meios de pagamento; e da crescente relação encaixe/depósitos mantida

pelos Bancos Comerciais (em decorrência das crescentes exigências de recolhimentos compulsórios à ordem da SUMOC).

Como consequência dessa política, o valor real dos empréstimos do sistema bancário ao setor privado no fim de 1963 era praticamente o mesmo de 1951 (Quadro 11), embora o produto real tenha crescido de 90%, nesse período.

O presente programa do Governo prevê a condução da política monetária dentro dos princípios gerais já mencionados no capítulo referente à política de combate à inflação e abaixo resumidos:

- a) a contenção do processo de expansão monetária deverá ter como origem autônoma a progressiva redução dos deficits governamentais;
- b) a política de crédito às empresas deverá ser suficientemente controlada para impedir os excessos de inflação de procura, mas suficientemente realista para adaptar-se à inflação de custos. Dentro desse princípio, os tetos globais de crédito às empresas deverão ser reajustados proporcionalmente à expansão dos meios de pagamento — vale dizer, aproximadamente, na proporção do crescimento do Produto Nacional a preços correntes.

QUADRO 11

SALDO REAL DOS EMPRÉSTIMOS AO SETOR PRIVADO

(Saldos em 31 de dezembro)

ANO	Empréstimos ao setor privado (Milhões de cruzeiros correntes)	Índice geral de preços por atacado (Base: média 1953=100)	Empréstimos reais ao setor privado (Em milhões de cruzeiros de 1953)
1951.....	85 647	82,5	103 815
1952.....	102 279	90,4	104 898
1953.....	120 360	113,2	106 325
1954.....	152 194	140,3	108 478
1955.....	171 405	153,5	111 664
1956.....	205 449	192,9	106 505
1957.....	254 509	199,4	127 637
1958.....	311 577	255,0	122 187
1959.....	400 859	347,1	115 488
1960.....	565 044	460,8	122 622
1961.....	781 422	691,6	112 988
1962.....	1 254 472	1 037,0	120 971
1963.....	1 945 848	1 855,0	104 897

FONTES: SUMOC e Fundação Getúlio Vargas.

8.4 — ORÇAMENTOS MONETÁRIOS PARA 1964 E 1965

8.4.1 — Introdução

Os orçamentos monetários que se seguem resumem as principais operações associadas à criação ou à destruição de meios de pagamento,

previstas para o biênio 1964/1965. As estimativas basearam-se na solução de um sistema de equações, no qual se introduziram as hipóteses de comportamento do público e dos bancos Comerciais, o critério fixado de expansão de crédito ao setor privado e as operações autônomas previstas para o sistema.

As aplicações das Autoridades Monetárias foram divididas em duas grandes rubricas: o financiamento do deficit do Tesouro Nacional e o aumento de empréstimos do Banco do Brasil ao setor privado (exclusive café). O aumento de redesconto aos bancos Comerciais não foi explicitamente introduzido no quadro em análise, porque sua estimativa chegou a uma cifra pouco expressiva e, com a devida troca de sinal, foi englobado no item "Outras Contas" do passivo.

Os recursos das Autoridades Monetárias foram englobadas em quatro itens:

- a) *Depósitos do público e dos Bancos junto às Autoridades Monetárias* (inclusive depósitos compulsórios à ordem da SUMOC);
- b) *Saldo líquido total das operações vinculadas ao contrôlle cambial e empréstimos ao café*: apresenta o saldo líquido dos recursos obtidos pelas Autoridades Monetárias através da compra e venda de divisas; através da utilização de fundos vinculados à ajuda externa; através dos depósitos compulsórios e encargos financeiros exigidos dos importadores; através das quotas de retenção cobradas dos exportadores de café; através das operações de "swaps"; através da compra e venda de café pelo Instituto Brasileiro do Café. Os empréstimos ao setor cafeeiro, pela sua estreita vinculação a alguns desses itens, foram incluídos como parcela subtrativa da rubrica em análise;
- c) *Aumento do papel-moeda em circulação*: calculado de modo a compensar o excesso do aumento de aplicação das Autoridades Monetárias sobre os respectivos recursos;
- d) *Outras contas (saldo líquido)*.

Os quadros referentes às Contas Consolidadas do Setor Monetário distinguem três rubricas de Aplicações: o financiamento do deficit governamental; os empréstimos ao setor privado pelo Banco do Brasil (ambas já inscritas nos quadros das operações das Autoridades Monetárias); e os empréstimos ao setor privado pelos Bancos Comerciais. Cumpre assinalar que tôdas as cifras que a seguir se apresentarão nos orçamentos monetários indicam "variações durante os períodos assinalados".

Cabe também observar que, no Brasil, ocorrem pronunciadas variações estacionais na liquidez real do sistema econômico, em geral bem maior no segundo semestre do que no primeiro. Nessas condições, as variações no volume dos meios de pagamento dão uma idéia comparativa das pressões inflacionárias apenas em períodos anuais, sendo inconclusivo utilizá-las em comparações semestrais ou trimestrais.

8.4.2 — Orçamento Monetário para 1964

O orçamento monetário para 1964 (Quadros 12 e 13) prevê um aumento das operações consolidadas do sistema bancário de Cr\$ 2 435,2 bilhões, sendo Cr\$ 753,3 bilhões para o financiamento do deficit do Tesouro Nacional, Cr\$ 610,4 bilhões do aumento de empréstimos do Banco do Brasil ao setor privado (exceto café) e Cr\$ 1 071,5 bilhões de empréstimos dos Bancos Comerciais ao setor privado. A expansão total desses empréstimos ao setor privado foi calculada de modo a se ultrapassar um pouco a proporcionalidade do incremento dos meios de pagamento, tendo em vista a compressão real de crédito ocorrida nos últimos anos. A maior expansão do total das aplicações do Sistema Bancário se localiza no terceiro trimestre, seguindo a mesma estacionalidade do deficit de caixa da União.

O financiamento dessas operações contará, este ano, com recursos não monetários da ordem de Cr\$ 258,3 bilhões: o setor externo suprirá recursos no valor de Cr\$ 354,5 bilhões, enquanto as demais contas absorverão recursos.

Para complementar o financiamento das operações ativas do sistema bancário deverá ocorrer, ao longo de todo o ano de 1964, uma expansão de meios de pagamento de Cr\$ 1 954,7 bilhões, o que corresponde a 70% de aumento sobre o saldo em 31-12-1963. A expansão será mais acentuada no segundo semestre do que no primeiro. Isso, todavia, não é incompatível com a esperada contenção da taxa de aumento dos preços, devido à já aludida estacionalidade da liquidez real do sistema econômico.

QUADRO 12

CONTAS CONSOLIDADAS DO SETOR MONETÁRIO — 1964 (*)

(Cr\$ Bilhões)

APLICAÇÕES

CONTAS	I Trimestre	II Trimestre	III Trimestre	IV Trimestre	Ano
I — Financiamento do deficit governamental.....	+ 165,9	+ 161,6	+ 215,4	+ 210,4	+ 753,3
II — Empréstimos ao setor privado pelo Banco do Brasil (exclusive café)....	+ 68,9	+ 141,9	+ 156,8	+ 242,8	+ 610,4
III — Empréstimos ao setor privado pelos Bancos Comerciais.....	+ 158,3	+ 156,0	+ 458,8	+ 298,4	+ 1 071,5
TOTAL.....	+ 393,1	+ 459,5	+ 831,0	+ 751,6	+ 2 435,2

(*) Estimativas de outubro de 1964.

RECURSOS

CONTAS	I Trimestre	II Trimestre	III Trimestre	IV Trimestre	Ano
I — Recursos não monetários das Autoridades Monetárias:.....	+ 69,5	+ 34,2	- 28,4	+ 183,0	+ 258,3
1) Saldo líquido total das operações vinculadas ao controle cambial e empréstimos a café.....	+ 96,6	+ 12,0	+ 88,5	+ 157,4	+ 354,5
2) Saldo líquido das demais contas	- 27,1	+ 22,2	- 116,9	+ 25,6	- 96,2
II — Recursos não monetários dos Bancos Comerciais.....	+ 55,6	+ 20,3	+ 20,0	+ 32,0	+ 127,9
III — Meios de pagamento.....	+ 245,3	+ 352,5	+ 700,4	+ 656,5	+1 954,7
1) Depósitos do público, à vista, no Banco do Brasil.....	+ 79,1	+ 66,5	+ 60,0	+ 77,8	+ 283,4
2) Depósitos do público, à vista, nos Bancos Comerciais.....	+ 66,5	+ 189,5	+ 502,0	+ 434,6	+1 192,6
3) Papel-moeda em poder do público	+ 99,7	+ 96,5	+ 138,4	+ 144,1	+ 478,7
IV — Demais contas não especificadas (resíduo).....	+ 22,7	+ 52,5	+ 139,0	- 119,9	+ 94,3
TOTAL.....	+ 393,1	+ 459,5	+ 831,0	+ 751,6	+2 435,2

QUADRO 13

AUTORIDADES MONETÁRIAS

PROGRAMAÇÃO DAS PRINCIPAIS CONTAS EM 1964 (*)

(Cr\$ Bilhões)

APLICAÇÕES

CONTAS	I Trimestre	II Trimestre	III Trimestre	IV Trimestre	Ano
I — Deficit do Tesouro Nacional.....	+ 165,9	+ 161,6	+ 215,4	+ 210,4	+ 753,3
II — Aumentos dos empréstimos do Banco do Brasil ao setor privado (exclusive café).....	+ 68,9	+ 141,9	+ 156,8	+ 242,8	+ 610,4
— CREGE.....	+ 33,7	+ 37,9	+ 88,1	+ 103,7	+ 263,4
— CREAL.....	+ 35,2	+ 104,0	+ 68,7	+ 139,1	+ 347,0
TOTAL.....	+ 234,8	+ 303,5	+ 372,2	+ 453,2	+1 363,7

(*) Estimativas de outubro de 1964.

RECURSOS

CONTAS	I Trimestre	II Trimestre	III Trimestre	IV Trimestre	Ano
I — Depósitos do público e dos bancos no Banco do Brasil, inclusive depósitos de bancos à ordem da SUMOC....	+ 96,1	+ 197,4	+ 232,7	+ 193,8	+ 720,0
II — Emissões de papel-moeda.....	+ 94,8	+ 99,7	+ 253,8	+ 153,6	+ 601,9
III — Saldo líquido total das operações vinculadas ao controle do mercado cambial e empréstimos a café.....	+ 96,6	+ 12,0	+ 88,5	+ 157,4	+ 354,5
IV — Saldo líquido das demais contas....	— 52,7	— 5,6	— 202,8	— 51,6	— 312,7
TOTAL.....	+ 234,8	+ 303,5	+ 372,2	+ 453,2	+ 1 363,7

8.4.3 — Orçamento Monetário para 1965

O orçamento monetário para 1965 (Quadros 14 e 15) prevê uma expansão total de Cr\$ 1 684,0 bilhões nas operações ativas do setor monetário, sendo Cr\$ 698,0 bilhões de financiamento do deficit governamental, Cr\$ 343,2 bilhões de aumento dos empréstimos do Banco do Brasil ao Setor Privado e Cr\$ 642,8 bilhões de expansão dos empréstimos dos Bancos Comerciais ao Setor Privado.

Espera-se que o setor externo supra consideráveis recursos não inflacionários (Cr\$ 484,2 bilhões) para o financiamento de parte desse aumento de operações. A previsão baseia-se na suposição de condições favoráveis no mercado internacional de café; no fato de que as dívidas da Carteira de Câmbio a serem saldadas são muito menores do que as de 1964; e na expectativa de obtenção de significativos recursos do Exterior, na medida em que o Programa de Governo seja bem sucedido.

A expansão de meios de pagamento, estimada em Cr\$ 1 417,1 bilhões, deverá corresponder a 30% do saldo em 31-12-1964.

QUADRO 14
CONTAS CONSOLIDADAS DO SETOR MONETÁRIO — 1965 (*)
(Cr\$ Bilhões)
APLICAÇÕES

CONTAS	I Trimestre	II Trimestre	III Trimestre	IV Trimestre	Ano
I — Financiamento do deficit governamental.....	+ 133,6	+ 233,1	+ 224,0	+ 107,3	+ 698,0
II — Empréstimos ao setor privado pelo Banco do Brasil (exclusive café)....	+ 48,5	+ 145,2	+ 66,8	+ 82,7	+ 343,2
III — Empréstimos ao setor privado pelos Bancos Comerciais.....	+ 121,9	+ 176,4	+ 215,9	+ 128,6	+ 642,8
TOTAL.....	+ 304,0	+ 554,7	+ 506,7	+ 318,6	+ 1 684,0

(*) Estimativa de outubro de 1964. O orçamento monetário para 1965 sofreu importantes modificações em dezembro de 1964, inclusive para efeito de consideração da política de preços mínimos. A sua atualização está sendo levada a efeito no momento.

RECURSOS

CONTAS	I Trimestre	II Trimestre	III Trimestre	IV Trimestre	Ano
I — Recursos não monetários das Autoridades Monetárias:.....	+ 98,4	+ 332,5	+ 32,3	+ 21,0	+ 484,2
1) Saldo líquido total das operações vinculadas ao controle cambial e empréstimos a café.....	+ 169,8	+ 199,9	— 91,7	— 109,7	+ 168,3
2) Saldo líquido das demais contas	— 71,4	+ 132,6	+ 124,0	+ 130,7	+ 315,9
II — Recursos não monetários dos Bancos Comerciais:.....	— 0,1	— 0,4	— 44,1	— 50,9	— 95,5
III — Meios de pagamento:.....	+ 272,5	+ 318,1	+ 470,5	+ 356,0	+ 1 417,1
1) Depósitos do público à vista no Banco do Brasil:.....	+ 13,9	+ 38,9	+ 98,7	+ 38,5	+ 190,0
2) Depósitos do público à vista nos Bancos Comerciais:.....	+ 248,7	+ 186,7	+ 219,3	+ 221,0	+ 875,7
3) Papel-moeda em poder do público	+ 9,9	+ 92,5	+ 152,5	+ 96,5	+ 351,4
Subtotal:.....	+ 354,6	+ 663,3	+ 469,9	+ 320,5	+ 1 808,3
IV — Demais contas não especificadas (resíduo):.....	— 66,8	— 95,5	+ 48,0	— 7,5	— 121,8
TOTAL:.....	+ 304,0	+ 554,7	+ 506,7	+ 318,6	+ 1 684,0

QUADRO 15

AUTORIDADES MONETÁRIAS

PROGRAMAÇÃO DAS PRINCIPAIS CONTAS EM 1965 (*)

(Cr\$ Bilhões)

APLICAÇÕES

CONTAS	I Trimestre	II Trimestre	III Trimestre	IV Trimestre	Ano
I — Déficit do Tesouro Nacional:.....	+ 133,6	+ 233,1	+ 224,0	+ 107,3	+ 698,0
II — Aumentos dos empréstimos do Banco do Brasil ao setor privado (exclusive café):.....	+ 48,5	+ 145,2	+ 66,8	+ 82,7	+ 343,2
— CREGE:.....	+ 14,7	+ 50,1	+ 61,1	+ 39,7	+ 165,6
— CREAL:.....	+ 33,8	+ 95,1	+ 5,7	+ 43,0	+ 177,6
TOTAL:.....	+ 182,1	+ 378,3	+ 290,8	+ 190,0	+ 1 041,2

(*) Estimativas de outubro de 1964.

CONTAS	I Trimestre	II Trimestre	III Trimestre	IV Trimestre	Ano
I — Depósitos do público e dos bancos no Banco do Brasil, inclusive depósitos de bancos à ordem da SUMOC....	+ 110,3	+ 43,9	+ 112,7	+ 70,4	+ 337,3
II — Emissões de papel-moeda.....	+ 43,7	+ 102,3	+ 155,5	+ 114,0	+ 415,5
III — Saldo líquido total das operações vinculadas ao controle do mercado cambial e empréstimos a café.....	+ 169,8	+ 199,9	— 91,7	— 109,7	+ 168,3
IV — Saldo líquido das demais contas....	— 141,7	+ 32,2	+ 114,3	+ 115,3	+ 120,1
TOTAL.....	+ 182,1	+ 378,3	+ 290,8	+ 190,0	+ 1.041,2

8.5 — A POLÍTICA DE CONTRÔLE DA EXPANSÃO DE CRÉDITO

O Governo Federal, além do controle específico de suas próprias operações fiscais e dos empréstimos que concede diretamente ao setor privado através do Banco do Brasil, manter-se-á vigilante no sentido de evitar que os bancos Comerciais promovam expansão creditícia em desacôrdo com os Orçamentos Monetários que forem votados pelo Conselho Monetário para orientação de suas atividades.

A política de controle da capacidade de emprestar dos bancos comerciais e de orientação seletiva do crédito bancário será exercida pela utilização de dois principais instrumentos: a variação das reservas mínimas que os bancos comerciais devem manter à ordem da SUMOC; e a variação das condições e limites sob os quais os bancos comerciais têm acesso às facilidades de crédito que as Autoridades Monetárias lhes outorgam através da Carteira de Redescontos do Banco do Brasil.

8.5.1 — Variação das Reservas

As Autoridades Monetárias podem afetar a participação dos bancos comerciais no processo expansionista dos meios de pagamento, pela variação dos encaixes mínimos obrigatórios daqueles estabelecimentos de crédito; pela alteração do regime de isenções, isto é, da ênfase na utilização desse instrumento para fins de controle global ou seletivo das operações bancárias; e, finalmente, pela variação do período dentro do qual os bancos comerciais devem realizar efetivamente os recolhimentos.

Atualmente, a reserva mínima obrigatória está estabelecida no nível do limite máximo de 28%, mas os bancos comerciais, na realidade, podem manter um encaixe efetivo de 22%, desde que suas carteiras estejam de acôrdo com critérios estabelecidos pela SUMOC.

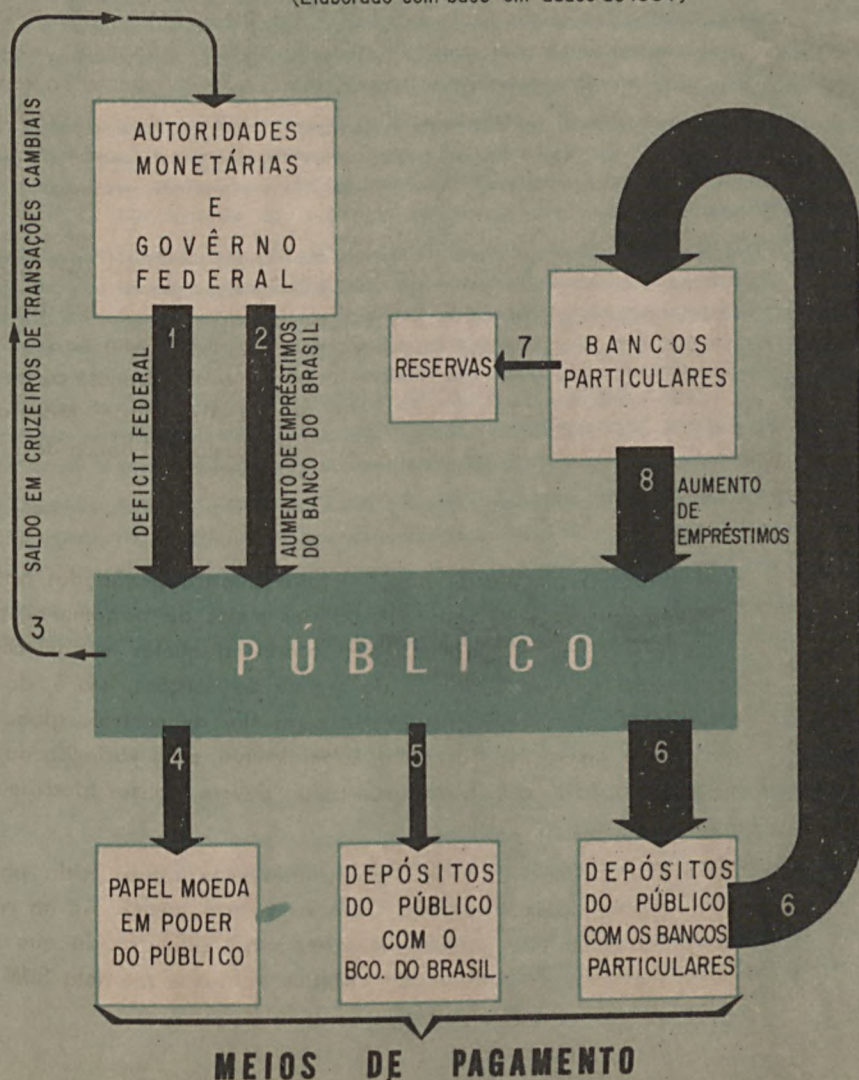
8.5.2 — Política de redescontos

Dado que o limite máximo a que as autoridades monetárias podem alçar a taxa de redescontos é muito inferior à taxa média de juros vigente no mercado monetário, êsse instrumento não pode ser usado com eficiência para restringir a expansão creditícia pelos bancos comerciais. Entretanto, o recurso a restrições diretas é possível sob qualquer de suas seguintes formas: imposições de tetos no saldo devedor de desconto para cada banco comercial, proporcionalmente ao seu capital e reserva; variação na qualidade dos títulos "aceitáveis" para redesconto; redução do período dentro do qual o crédito concedido sob a forma de redescontos deve ser resgatado; fixação do teto do redesconto, de acôrdo com a composição da carteira de títulos dos bancos redescontantes.

GRÁFICO VIII — 1

PROCESSO DE CRIAÇÃO DOS MEIOS DE PAGAMENTO

(Elaborado com base em dados de 1964)



CRIAÇÃO DOS MEIOS DE PAGAMENTOS: Neste gráfico está esquematizado o processo de criação dos meios de pagamento. Os fatores que aparecem com os números (1), (2) e (3) constituem decisões das autoridades monetárias e do governo federal e não são necessariamente dependentes dos demais fatores incluídos no gráfico. Dados os valores dos fatores (1), (2) e (3), os valores dos demais serão determinados pelas seguintes condições: A soma do deficit federal (1) e do aumento de empréstimos do Banco do Brasil ao setor privado (2), menos a receita líquida em cruzeiros das autoridades monetárias decorrente de suas transações cambiais (3), constitui o aumento total dos débitos das autoridades monetárias junto ao público e aos bancos particulares.

Esse aumento dos débitos das autoridades monetárias aparece em quaisquer das três formas seguintes: aumento do papel-moeda em poder do público (exclusive dos bancos particulares), (4), aumento dos depósitos do público com o Banco do Brasil (5), e aumento das reservas dos bancos particulares (7). Conseqüentemente, a soma desses três fatores ($4 + 5 + 7$) será forçosamente igual àquele (isto é, $1 + 2 - 3$).

As proporções entre os três incrementos seguintes serão determinadas pelo desejo do público quanto à distribuição dos seus haveres monetários: de papel-moeda em poder do público (4), seus depósitos com o Banco do Brasil (5) e seus depósitos com os bancos particulares (6).

Ora, a proporção entre o aumento das reservas dos bancos particulares (7) e os depósitos do público nesses bancos (6) deve corresponder à taxa de recolhimentos bancários decretada pelas autoridades monetárias. Resulta das condições mencionadas nos dois parágrafos anteriores que serão mantidas certas proporções entre três incrementos, a saber: de papel-moeda com o público (4), dos depósitos com o Banco do Brasil (5) e das reservas dos bancos particulares (7). A soma dos três ($4 + 5 + 7$) será igual ao aumento total dos débitos das autoridades monetárias ($1 + 2 - 3$), como anteriormente mencionado, o qual assim determinará então cada uma dos três proporções (isto é, de 4, 5 e 7).

Simultaneamente, determinará o aumento dos depósitos com os bancos particulares (6), cuja proporção com relação ao aumento das suas reservas (7) será a recíproca da taxa de reservas bancárias.

Finalmente, a variável (8), isto é, o aumento dos empréstimos dos bancos particulares é determinado pela diferença entre os depósitos nos bancos particulares (6) e as suas reservas (7).

REFORMA BANCÁRIA E MERCADO DE CAPITAIS

9.1 — OS OBJETIVOS DA REFORMA BANCÁRIA

São dois os principais objetivos da Reforma Bancária sugerida pelo Poder Executivo no substitutivo enviado ao Congresso Nacional: avançar mais um passo no sentido do estabelecimento de um Banco Central e conferir às Autoridades Monetárias autonomia relativamente maior. No tocante ao primeiro objetivo, a reforma proposta visa a atribuir a órgãos distintos os dois tipos de decisões em que se desdobra a política financeira governamental: a função tradicional do Banco Central, de disciplinar a evolução da situação financeira geral da economia (interna e externa); e a função de distribuir judiciosamente os recursos disponíveis, através de bancos oficiais, entre as atividades e regiões em que é mais sentida a necessidade de suplementação creditícia oficial. Procura-se pôr fim à confusão entre essas duas funções, e entre as várias fontes e usos de recursos com elas relacionadas. Considerou-se, outrossim, a necessidade de consolidar dentro da mesma instituição a formulação de política e as funções executivas relacionadas com o Banco Central.

No tocante ao segundo objetivo, vale recordar, inicialmente, que a Constituição de 1946 estipulou que as emissões de "curso forçado", isto é, aquelas decorrentes da ação voluntária do governo (por exemplo, para financiamento dos deficits governamentais) fôsem autorizadas pelo Congresso. Entretanto, esta obrigação foi transformada em "letra morta", pelas emissões em forma de "curso legal" através da Carteira de Redescontos, posteriormente ratificadas pelo Congresso. Desde que a experiência tem mostrado as dificuldades, tanto políticas como práticas, do contrôlle legislativo de emissões de papel-moeda, a solução procurada na reforma proposta é criar uma autoridade Monetária relativamente independente do Governo Federal. Entretanto, esta independência não pode ser absoluta, seja pela necessidade da coordenação da política monetária com a política fiscal e de desenvolvimento do Governo Federal, seja pelo fato de o Governo, legitimamente, necessitar de alguma flexibilidade na política monetária, a fim de ajustá-la a flutuações conjunturais.

A solução preconizada é dar ao órgão de cúpula da política monetária um igual número de membros do Governo (demissíveis *ad nutum* pelo Presidente da República) e de membros com período fixo de mandatos. Isto apresenta a vantagem de, ao mesmo tempo em que confere ao Conselho a autonomia necessária, assegurar a prevalência das razões de Estado com a presidência do Ministro da Fazenda.

Na reestruturação do sistema financeiro nacional, buscou-se afastar o falso dilema: "Banco Central ou Banco do Brasil". Continuará este representando o principal instrumento de ação direta da política creditícia do Governo, além das funções delegadas que lhes serão incumbidas, provisória ou permanentemente, pelo Tesouro Nacional e pela SUMOC.

9.2 — O SUBSTITUTIVO DO PROJETO DA REFORMA BANCÁRIA

As principais características são as seguintes(*):

- a) O órgão de cúpula da política monetária será o Conselho Monetário Nacional, composto de 4 membros demissíveis *ad nutum* pelo Presidente da República e de 4 diretores da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) com mandatos fixos (ver abaixo).
- b) O órgão executivo da política monetária será a SUMOC, com uma Diretoria composta de quatro membros com mandatos fixos de 5 anos (não coincidente com o mandato presidencial) a serem nomeados pelo Presidente da República após aprovação do Senado.
- c) As Carteiras de Redescoto e de Câmbio, assim como as funções de depositário das reservas bancárias do setor privado e de agente financeiro do governo federal, serão transferidas do Banco do Brasil para a SUMOC. Entretanto, o Banco do Brasil, ao mesmo tempo em que continua suas funções como banco comercial, pode manter algumas de suas atribuições atuais, através de delegação contratual pela SUMOC.
- d) O processo de emissões ficará sistematizado, sendo vedado o crédito em conta corrente ao Tesouro Nacional, cujas operações de crédito só poderão ser realizadas mediante colocação de títulos.
- e) Dentro de 90 dias de sua criação, o Conselho Monetário Nacional apresentará um projeto de lei a fim de racionalizar e coordenar as instituições e recursos existentes no tocante ao crédito rural.

9.3 — POLÍTICA DE INCENTIVOS À EVOLUÇÃO DO MERCADO DE CAPITAIS

O Governo pretende estimular a abertura do capital das sociedades anônimas, tendo em vista ser esse o melhor sistema para compatibilizar o controle democrático das empresas com a imposição tecnológica das dimensões associadas às economias de escala. Nesse sentido, é intenção do Governo:

- a) conceder estímulos fiscais, particularmente através do imposto de renda, às sociedades anônimas abertas;
- b) dentro de uma política geral de estímulos fiscais à poupança, incentivar especialmente as aplicações das poupanças pessoais na subscrição de novas ações de sociedades anônimas abertas;
- c) reestruturar as sociedades de investimentos, protegendo o público no que diz respeito ao lançamento de novas ações;
- d) reorganizar as bolsas de valores, dando maior seletividade às suas transações.

(*) Texto da 1.ª edição, sem considerar a forma final da lei de reforma bancária.

A política de saneamento financeiro das empresas do Governo, sobre ser exigência do combate à inflação, poderá permitir ainda a absorção, pelo setor privado, de certas empresas estatais que não exercem função pioneira ou reguladora de custos e preços. Essa absorção pelo setor privado permitirá realizar três objetivos:

- a) devolver ao Governo recursos com os quais poderá empreender novas iniciativas pioneiras, sem aumentar o já excessivo grau de estatização da economia nacional;
- b) pelo controle privado, garantir melhor a imunidade dessas empresas às injunções políticas e, com isso, a manutenção da respectiva sanidade financeira;
- c) criar as condições que tornarão os respectivos títulos atraentes aos subscritores particulares e, com isso, ampliar o círculo das sociedades anônimas abertas.

CAPÍTULO X

POLÍTICA TRIBUTÁRIA

10.1 — OBJETIVOS DA POLÍTICA TRIBUTÁRIA

A política tributária deve atender simultaneamente a três objetivos: *financeiro*, de arrecadar recursos para o Governo; *social*, de reduzir as desigualdades individuais de renda e riqueza; *econômico*, de orientar as atividades do País de melhor forma que o faria o livre jogo das forças de mercado.

Nesta última direção, a política tributária apresenta duas preocupações principais:

- a) estímulo à formação de poupanças, não apenas *individuais* (pela dedução das poupanças no cálculo da renda tributável e pela gradação do imposto de consumo de forma a coibir o consumo supérfluo) mas também das *empresas* (pela diferenciação, para efeitos tributários, entre lucros distribuídos e lucros reinvestidos);
- b) melhoria da orientação dos investimentos, através da diferenciação das taxas de incidência dos impostos, diretos e indiretos (notadamente os últimos, em que a diferenciação é na base de produtos).

10.2 — PRINCIPAIS FALHAS DO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

O atual sistema tributário brasileiro encerra dois grupos de falhas principais: as de *ordem fiscal*, que respondem pela inadequação entre Receita e Despesa; e as de *ordem funcional*, correspondentes à defeituosa incidência dos impostos em vigor.

No que tange às falhas fiscais, o alargamento do déficit de caixa do Governo Federal tem decorrido, basicamente, do rápido aumento da percentagem das despesas públicas no Produto Interno Bruto, ao mesmo tempo em que a proporção da Receita tem crescido apenas lentamente. Obviamente, um severo esforço de compressão das despesas em relação ao PIB é condição importante ao êxito de um programa de estabilização. Ao mesmo tempo, porém, é necessário, dadas as dimensões do déficit, que se elevem os encargos tributários exigidos pela União. Cumpre ressaltar que a elevação de impostos, na medida em que não seja acompanhada de um acréscimo real de despesas, não eleva a carga que incide sobre a população, mas apenas lhe muda a forma. No que tange aos aspectos funcionais, é de se reconhecer que o sistema tributário brasileiro já alcançou considerável grau de evolução, em comparação com o que ocorre na maioria dos países subdesenvolvidos.

Nos impostos de renda, de consumo e de importação encontram-se vários dispositivos funcionais, quer do ponto de vista econômico, quer do ponto de vista social. É o caso do imposto complementar progressivo sobre a renda das pessoas físicas, do tratamento fiscal favorável ao recebimento de bonificações em ações, e o da permissão para a correção monetária do ativo na legislação do Imposto de Renda. É o caso também da tributação *ad valorem* diferenciada e da incidência sobre o valor adicionado no caso do imposto de consumo. E ainda, o da política de estímulo à indústria, embora muitas vezes descoordenada e prejudicial à produtividade, contida na lei das Tarifas Aduaneiras.

Até agora, entretanto, as leis sobre diferentes impostos têm sido elaboradas mais ou menos sob a forma de compartimentos estanques, sem atentar para o fato de que o que mais interessa é o efeito do conjunto do sistema tributário, e não o de cada imposto isoladamente. Dentro da própria órbita federal, por exemplo, há consideráveis desconexões entre os vários impostos, particularmente entre o imposto de consumo e o de importação. Para citar apenas um exemplo, a tarifação proibitiva dos bens de consumo supérfluos importados, associada à relativamente suave incidência do imposto de consumo sobre os similares produzidos no país, dá margem a um incentivo particularmente bizarro à produção nacional desses artigos supérfluos. Maior ainda é a descoordenação entre os Impostos Federais e os Estaduais, e entre os Estaduais correspondentes às diferentes Unidades da Federação. O imposto de consumo e o de vendas e consignações, por exemplo, apesar de paralelos em sua incidência, têm sido objeto de legislações sem a mínima preocupação de interdependência. O imposto de renda e o imposto territorial rural — cuja conjugação poderia ser da mais alta valia ao estímulo da produtividade agrícola — são hoje totalmente descoordenados. Os impostos de exportação dos diferentes Estados, além de não relacionados, ficam completamente à margem da política de comércio com o exterior. E assim por diante.

Também, ao iniciar-se o atual Governo, o sistema tributário brasileiro ainda não se adaptara completamente à inflação. Sem dúvida, já se haviam conseguido vários avanços nesse sentido, tais como a transformação dos impostos de consumo e de importação de tributos específicos em *ad valorem*, a permissão de correção monetária do ativo fixo das empresas e a estruturação da tabela do complementar progressivo em unidades de salário mínimo. Todavia, particularmente no que tange ao imposto de renda, havia muito o que progredir em matéria de adaptação à inflação.

Entre o sistema tributário atualmente existente no Brasil e um modelo funcional para o desenvolvimento econômico, há uma distância talvez grande demais para ser vencida de um só passo. As modificações ideais são bastante profundas, e várias razões recomendam a sua introdução por etapas. A primeira e principal razão é que nenhum sistema fiscal seria capaz de implementá-la de um momento para outro.

A reforma tributária de emergência, já transformada em lei (*), procurou concentrar-se prioritariamente no Imposto de Renda, por ser esse o tributo que mais falhas apresentava, do ponto de vista funcional. Basicamente, o projeto do Executivo procurou atender aos seguintes princípios:

- a) obter recursos adicionais não inflacionários para a cobertura do déficit da União;
- b) aliviar a tributação sobre os rendimentos ilusórios, ligados ao processo inflacionário;
- c) eliminar os incentivos que a inflação trazia ao atraso no pagamento de impostos;
- d) estimular a formação de poupanças individuais;
- e) recuperar o prestígio da dívida pública, abrindo a perspectiva da subscrição voluntária de títulos.

A captação de recursos para a União foi programada através de três grupos de medidas:

- a) pela instituição, em caráter compulsório, do Fundo de Indenizações Trabalhistas, à razão de 3% das folhas de pagamento, os quais deverão ser aplicados pelas pessoas jurídicas na aquisição de Obrigações Reajustáveis do Tesouro;
- b) pela criação de obrigatoriedade de correção monetária dos ativos das pessoas jurídicas, facultada ao contribuinte a opção de ou pagar o imposto à razão de 5% sobre a correção monetária, ou subscrever em títulos reajustáveis o dobro do que seria devido como tributo;
- c) pela ampliação, no segundo semestre de 1964, do imposto de renda descontado na fonte sobre os rendimentos da "cédula C."

Ao mesmo tempo em que se esforçava por aumentar a receita, o projeto preocupou-se em aprimorar as áreas de incidência, aliviando bastante as injustiças da tributação sobre os lucros ilusórios. Dentro dessa linha, foram inseridas no projeto as seguintes providências:

- a) redução do imposto sobre a correção monetária do ativo, de 10% para 5%.
- b) permissão do cálculo das depreciações com base nos valores reavaliados do ativo imobilizado;

(*) Lei 4.357, de 16 de julho de 1964, na qual estão consubstanciados os princípios indicados.

- c) permissão da dedução, para efeito do cálculo dos lucros extraordinários tributáveis, de uma provisão para a manutenção do capital de giro real das empresas;
- d) permissão da correção monetária do custo dos imóveis, para efeito do cálculo do imposto sobre o lucro imobiliário.

Dentro da mesma linha de tornar o sistema tributário o quanto possível neutro em relação à inflação, o projeto instituiu a correção monetária dos débitos fiscais, de acordo com coeficientes publicados pelo Conselho Nacional de Economia. Eliminou-se, por isso, o descabido incentivo que a inflação trazia ao pagamento com atraso dos impostos. Por outro lado, o projeto esforçou-se por estimular a formação de poupanças individuais, permitindo que as pessoas físicas abatessem de sua renda líquida tributável parte das quantias aplicadas em inversões mobiliárias de interesse econômico e social; procurou eliminar injustiças de incidência pela supressão, a partir de 1965, do empréstimo compulsório criado pela Lei 4 242; e tratou de lançar as bases para a recuperação do prestígio da dívida pública, instituindo as Obrigações Reajustáveis, de valor integralmente defendido contra a desvalorização monetária.

10.4 — DIRETRIZES PARA AS PRÓXIMAS ETAPAS DA REFORMA TRIBUTÁRIA

Uma ampla revisão dos impostos de renda, de consumo e do selo já foi encaminhada ao Congresso Nacional para sua transformação em lei. (*)

Podem-se destacar, entre as medidas contidas no projeto de reforma, as seguintes:

1) *No Imposto de Renda:*

- a) extensão das áreas de incidência, a fim de evitar a concentração de carga fiscal sobre um pequeno grupo de contribuintes. Dentro desse princípio, já foram revogados pelo Congresso, segundo mensagem do Executivo, privilégios constitucionais de isenção de imposto de renda aos professores, autores, jornalistas e magistrados;
- b) simplificação de vários de seus dispositivos, englobando certos adicionais hoje destacados, e estendendo as áreas de desconto do imposto na fonte;
- c) reformulação da tributação sobre a renda das pessoas físicas, tornando-a menos pesada para os contribuintes da classe média;
- d) tributação da renda presumida da agricultura com base no valor atualizado das propriedades, corrigindo a atual distorção resultante do cálculo a partir dos valores históricos.

(*) A nova legislação tributária está contida nas leis n.ºs 4.502, 4.505 e 4.506, de 1964.

II) *No Impôsto do Sêlo:*

Simplificação da lei do sêlo, tornando a sua incidência mais simples e uniforme.

III) *No Impôsto de Consumo:*

a) fortalecimento da Receita Federal com o mínimo possível de impacto sôbre a capacidade de poupança do setor privado. Conforme se mencionou anteriormente, não há que temer nem que o impôsto de consumo seja socialmente injusto nem que o seu aumento provoque alta significativa no custo de vida, desde que as alíquotas se escalonem de acôrdo com a essencialidade dos produtos. Estudos recentes da Fundação Getúlio Vargas concluíram que o impacto imediato sôbre o custo de vida de um aumento de 30% do impôsto de consumo, seria inferior a 1%, percentagem ínfima em confronto com o efeito desinflacionário do aumento de arrecadação;

b) reestruturação das alíquotas, de modo a alcançar melhor hierarquia de incidências, segundo a essencialidade dos produtos, e de modo a coordenar adequadamente o impôsto de consumo com o de importação.

IV) *No Impôsto Territorial Rural:*

Transferência para a União, mediante reforma constitucional, da capacidade de legislar sôbre o impôsto territorial rural, de modo a estimular coordenadamente o melhor aproveitamento da terra e a penalizar as propriedades improdutivas.

A par dessas medidas de ordem legislativa, várias providências se encontram em curso para melhorar a eficiência da arrecadação, incluindo: a permissão do pagamento de impostos por intermédio do sistema bancário; a mecanização dos métodos de contrôle, particularmente no que tange à implantação do "cross-checking" do impôsto de renda; a instituição da fiscalização seletiva, orientada por estudos e indicações de natureza estatística; o treinamento de pessoal especializado, para as tarefas de fiscalização e orientação dos contribuintes. Além dessas providências administrativas, encontra-se em tramitação no Congresso projeto de lei que define os crimes de sonegação fiscal.

Numa etapa mais distante, a Reforma Tributária deverá ir mais a fundo, substituindo todos os impostos destituídos de funcionalidade econômica por outros mais adequados, compensando a perda de arrecadação de uns pelo ganho de outros; deverá também, apoiada por uma reforma constitucional, pôr em prática um sistema de coordenação das políticas tributárias dos Estados e Municípios com a do Govêrno Federal, particularmente no que tange ao Impôsto de Vendas e Consignações, o qual deverá ser revisto de acôrdo com o critério do valor adicionado.

CAPÍTULO XI

POLÍTICA SALARIAL

11.1 — PRINCÍPIOS BÁSICOS DA POLÍTICA SALARIAL DO GOVÊRNO

Três princípios básicos deverão nortear a política salarial a ser adotada pelo Govêrno: (*):

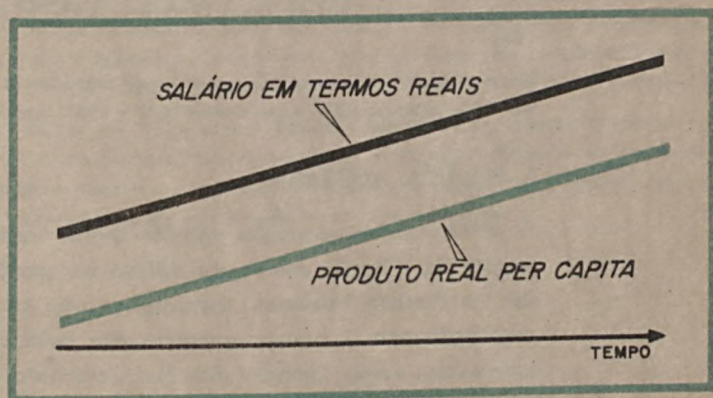
- a) manter a participação dos assalariados no Produto Nacional;
- b) impedir que reajustamentos salariais desordenados realimentem irreversivelmente o processo inflacionário;
- c) corrigir as distorções salariais, particularmente no Serviço Público Federal, nas Autarquias e nas Sociedades de Economia Mista controladas pela União.

O primeiro dêsses princípios visa, simultâneamente, a preservar a capacidade de poupança nacional, a assegurar facilidades de emprêgo, e a permitir que os assalariados participem, sem defasagem, dos frutos do desenvolvimento econômico.

Dentro da norma adotada de ordenação salarial, o Govêrno deverá o quanto possível, criar condições para que a maioria dos reajustes dos salários privados se processe pelas regras naturais do mercado, mediante acôrdos espontâneos entre empregados e empregadores, Em alguns casos, não obstante, caberá ao Govêrno a decisão sôbre os reajustamentos — especialmente no caso do salário mínimo, dos sa-

POLÍTICA SALARIAL DO GOVÊRNO

GRÁFICO XI — 1



A política de salários visa a assegurar não apenas a manutenção da média dos salários reais nos dois últimos anos mas também a elevação dos mesmos salários na proporção do aumento da produtividade.

(*) Definida pelo Decreto 54.228 de 1/9/64.

lários do setor público, e dos salários de empresas privadas subvencionadas pelo Governo, concessionárias de serviços públicos federais ou daquelas cuja discussão fôr objeto de dissídios. Em tais casos, o critério de reajuste a ser adotado deverá ser o de assegurar, para o período em que vigorar a nova remuneração, um salário real médio equivalente à média dos salários reais auferidos nos dois últimos anos, acrescida de uma percentagem adicional correspondente ao incremento de produtividade.

Deve-se notar que o critério programado difere substancialmente do método usual de se calcularem os reajustamentos de modo a repor — no momento da revisão — o poder aquisitivo do salário num instante escolhido do passado. Esse último método peca obviamente pela arbitrariedade da origem, e pode levar aos mais variados resultados conforme o ponto do passado que se tome por base para o cálculo do reajuste. Sua aplicação indiscriminada tem dado margem a uma política salarial destorcida, e virtualmente incompatível com qualquer esforço de estabilização dos preços. Seu resultado prático tem sido o contínuo engodo dos grupos de rendas mais baixas, pela contínua diluição inflacionária dos reajustes nominais dos seus salários como se observa no Gráfico XI — 2.

O efeito contraproducente, sob o ponto de vista dos legítimos interesses da classe operária, da política de salários até agora seguida, tornou-se ainda mais marcante nos últimos 2 anos à luz dos seguintes fatos:

- a) encurtou-se o prazo de erosão do salário mínimo real, em face da inflação acelerada; o intervalo entre reajustamentos declinou de 30 meses, entre 1956 e 1958, para 12 meses (1963/64), ao passo que a taxa mensal de deterioração do salário real subiu de 1,3% no período agosto 1956/dezembro 1958, para 4,5%, no período janeiro 1963/janeiro 1964;
- b) a taxa de crescimento da economia, que determina a procura de mão-de-obra, e que havia atingido 5,8% ao ano entre 1947 e 1961, baixou para 1,4% em 1963.

11.2 — A POLÍTICA ADOTADA

A política já em execução permite que se concilie o objetivo de contenção da inflação com o da defesa da participação dos assalariados no Produto Nacional. Esclareça-se que não apenas se recompõe realisticamente o poder aquisitivo dos salários no instante do reajustamento, como também são eles defendidos contra um eventual resíduo inflacionário previsto para o futuro.

Básicamente, as normas de revisão salarial podem sintetizar-se em três aspectos:

- a) na Lei 4 345, de 26 de junho de 1964, de reajustamento dos salários do funcionalismo federal, a qual estabeleceu o princípio de correção dos desníveis salariais entre o Governo Federal e as Autarquias;

- b) no projeto de emenda constitucional visando à uniformização das categorias salariais dos três Podêres;
- c) nas seguintes determinações, constantes da Circular n.º 10, de 19 de junho de 1964, da Presidência da República, que traça as normas de política salarial do Governo.

No tocante ao processamento:

- a) que fôsse imediatamente reorganizado, como já o foi, o Conselho Nacional de Política Salarial, previsto no Decreto 52 275, de 11 de julho de 1962, o qual deverá ser equipado com uma assessoria técnica de nível adequado à execução de seus encargos;
- b) que nenhum reajustamento salarial de caráter coletivo na área do serviço público federal, inclusive órgãos da administração descentralizada e sociedades de economia mista sob a jurisdição do Governo Federal, ou em entidades a ele vinculadas, ou em sociedades de economia mista financiadas por bancos oficiais de investimento, seja feito sem prévia audiência do Conselho Nacional de Política Salarial;
- c) que nenhum acordo salarial de caráter coletivo seja firmado por empresas privadas subvencionadas pela União, ou concessionárias de serviços públicos federais, sem prévia audiência do Conselho Nacional de Política Salarial, ficando condicionada, a essa audiência, a concessão de aumento da subvenção ou de reajustamento de tarifas, para atender a aumentos salariais.

No tocante às normas gerais de política salarial:

- a) que, enquanto se executa o programa antiinflacionário, os reajustamentos salariais sob controle do Governo Federal não sejam efetuados com espaçamento inferior a um ano, a partir da última revisão, e que essa norma seja comunicada à Justiça do Trabalho como ponto de vista oficial do Governo no que tange ao julgamento dos dissídios coletivos;
- b) que o salário reajustado seja determinado de modo a igualar o salário real médio vigente nos últimos 24 meses, multiplicado a seguir por um coeficiente que traduza o aumento de produtividade estimado para o ano anterior, acrescido da provisão para compensações de resíduo inflacionário porventura admitido na programação financeira do Governo; e que o método de reajustamento acima definido seja também comunicado à Justiça do Trabalho, como representando o ponto de vista do Poder Executivo Federal;
- c) que se solicite aos Governos dos Estados e Municípios sua adesão às normas de Política Salarial do Governo Federal, bem como a respectiva aplicação nas áreas dos serviços públicos estaduais e municipais, autarquias, sociedades de economia mista e empresas concessionárias do serviço público sob a sua jurisdição.

Com o ritmo rápido do crescimento demográfico e econômico — especialmente acelerado nas cidades, cuja população aumentou de 63% entre 1950 e 1960 — o deficit habitacional se vem agravando. Numa população de 75 milhões de habitantes, aquele deficit é estimado em cerca de 7 milhões de unidades, atualmente, ou seja, as necessidades habitacionais de metade da população nacional.

12.1 — CAUSAS DO AGRAVAMENTO DO DEFICIT

O agravamento foi devido em parte ao inadequado planejamento urbanístico, face ao crescimento explosivo das cidades. A causa principal, porém, reside na inflação, porquanto:

- a) principalmente nos primeiros anos de pós-guerra, a inflação estimulou as aplicações em terras urbanas não utilizadas (e em habitações que pudessem ser vendidas à vista ou a curto prazo às classes de renda relativamente alta), por ser o seu valor protegido contra a desvalorização monetária. Tornando-se assim ultravalorizadas essas terras, as camadas mais pobres da população foram delas afastadas;
- b) a incerteza quanto ao ritmo futuro da inflação eliminou a oferta, por particulares, de financiamento a longo prazo, de que precisam a classe operária e a média para a compra de habitações. Apenas restou um volume restrito de tais financiamentos por instituições oficiais;
- c) o congelamento dos aluguéis, pela legislação do inquilinato, desestimulou o investimento em habitações para aluguel.

12.2 — FINANCIAMENTOS POR INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

As Caixas Econômicas Federais, os Institutos de Aposentadoria e Pensões e a Fundação da Casa Popular têm concedido créditos a longo prazo para a compra de habitações pela classe operária e a média.

Nos contratos firmados, essas instituições fixavam as prestações anuais num nível uniforme em termos nominais, de maneira que o seu total seria suficiente para cobrir o *custo histórico* da construção. Assim, frente à desvalorização da moeda, o poder de compra do total das prestações nem chegava a trinta por cento daquele do empréstimo. A consequência era, ao mesmo tempo, uma transferência de renda dos depositantes das Caixas Econômicas; por exemplo, geralmente indivíduos de condição modesta, para os poucos privilegiados que se beneficiaram dos empréstimos; assim como uma diminuição contínua do poder de compra dos fundos que revertiam às instituições. Foi dessa forma que os Institutos de Aposentadoria e Pensões foram levados a cessar, praticamente, aquela atividade financiadora.

12.3 — REFORMA HABITACIONAL

O projeto habitacional apresentado pelo Poder Executivo e aprovado pelo Congresso (*) se baseou em duas ordens de providências:

- a) criação de condições legais para os contratos de venda, construção, ou financiamento de construção ou aquisição de habitações, com correção monetária;
- b) instituição, dentro do sistema financeiro nacional, de setor especializado em financiamento dos investimentos em construção imobiliária.

Com o propósito de unificar, dentro da mesma orientação, a atividade imobiliária, ora dispersa em órgãos federais e locais descoordenados, criou-se um *Sistema Financeiro*, com estrutura administrativa própria. Assenta êle na permissibilidade de correção monetária dos contratos imobiliários, reservada às operações que se enquadrarem nas finalidades do projeto. Os beneficiários do reajustamento monetário deverão situar seus investimentos em habitações de interesse social, escalonadas em valores variáveis de, no máximo, até 300 vezes o salário mínimo da região onde assentem. Do valor total dos recursos empregados, 60% devem ser aplicados em residências de valor até 60 vezes o salário mínimo, definida, assim, a preferência do projeto de lei pelo atendimento das camadas mais carecidas de habitação. São excluídos do incentivo do *Sistema* as operações de caráter especulativo, por todos os meios e formas.

A disciplina, supervisão, controle e coordenação dessa estrutura financeira são confiados a uma entidade nova: O BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO. Trata-se de órgão de direito público, sob a jurisdição do Ministério da Fazenda. O seu capital será integralizado com a contribuição de 1% sobre as folhas de pagamento das empresas sujeitas a descontos para Institutos de Aposentadoria e Pensões. Operará, ainda, com recursos provenientes de depósitos de entidades governamentais, de entidades integrantes do Sistema Financeiro, ou que resultem de operações realizadas pelo Banco ou que a êle estejam diretamente vinculadas. É autorizado, ainda, a tomar empréstimos do exterior e nacionais, de grande vulto.

De outro lado, as carteiras imobiliárias dos Institutos cessarão suas atividades, em curto-prazo, absorvidos seus bens e pessoal pelo Banco. Enseja-se, com a revitalização de um setor ocioso, grande economia à Nação, possibilitando a entrega de seus recursos financeiros à gestão desse estabelecimento de crédito.

Serão fiscalizadas pelo novo estabelecimento as *Sociedades de Crédito Imobiliário*, que serão as instituições privadas (ou paraestatais)

(*) Lei 4 380, de 21-8-64.

destinadas aos financiamentos em análise. O Banco e as instituições de crédito especializado poderão arrecadar as poupanças com a emissão de títulos de crédito, denominados *letras imobiliárias*, protegidos por amplas garantias e que, além dos juros, se valorizam pela correção monetária integral.

Igualmente, não se descurou o enquadramento habitacional numa política de planejamento urbanístico e de desenvolvimento regional. Previu-se a assistência técnica da União aos Estados e Municípios, ajudando-os a desenvolver e integrar seus planos urbanísticos, de modo harmônico e coordenado.

12.4 — REPERCUSSÕES DO PROGRAMA HABITACIONAL

A par de solucionar grave problema de ordem social, o programa habitacional servirá colateralmente como um extraordinário gerador de novos empregos no setor secundário. A Indústria de Construção Civil, como é do conhecimento geral, emprega alta quantidade de mão-de-obra por unidade de capital — e sobretudo mão-de-obra não qualificada, fator entre nós superabundante. Seu desenvolvimento, gravemente freado nos últimos anos pela conjugação da inflação com a lei do inquilinato e com os critérios de financiamento, é especialmente desejável nas atuais condições em que parecem proliferar as dificuldades de emprêgo no setor urbano. Admitindo-se como projeção indicativa que o programa habitacional dê ensejo a uma construção adicional de 100 000 casas populares, em 1965, e 150 000 em 1966(*), e tomando-se uma área média de 50m² por unidade residencial (sendo 30m² por casa a área mínima considerada), ter-se-ia como resultado um acréscimo de emprêgo da ordem de 50 000 e 75 000 homens, respectivamente, na base de um coeficiente de emprêgo direto na construção de 100m² por homem/ano.

Além disso, a repercussão indireta poderá responder pela criação de cerca de 100 000 novos empregos, em 1965 e 150 000 em 1966, na indústria de materiais de construção e nos setores de transporte. No tocante às repercussões sobre a produção dos diferentes setores que fornecem matérias-primas e outros bens intermediários à indústria de construção, deve-se notar que a realização daquelas metas importaria em um consumo adicional de cimento da ordem de 500 000 toneladas em 1965, e de 750 000 toneladas em 1966. Serão, também revitalizadas outras indústrias de materiais de construção, tais como madeira, tijolos, cerâmica e matérias-primas de caráter tipicamente regional, cuja quantificação deverá ser tentada em estágio posterior.

(*) Metas que poderão ser consideravelmente aumentadas, caso se verifique maior participação de financiamentos externos e de recursos privados.

DIRETRIZES GERAIS PARA O DESENVOLVIMENTO DAS ATIVIDADES AGRÍCOLAS

13.1 — INTRODUÇÃO

A expansão da economia brasileira, no pós-guerra, apresentou forte desequilíbrio entre os vários setores econômicos. A agricultura constituiu um setor retardatário, e a insuficiência do seu crescimento tem produzido contínuas crises de abastecimento. Tais crises são a consequência de uma política de desenvolvimento que não cuidou do setor agrícola, quer sob o aspecto da produção, cujo aumento não tem acompanhado a expansão da procura, como da distribuição, sujeita ainda a um mecanismo anacrônico e ineficiente.

Sob o ângulo da produção, pode-se observar:

a) ao nível global, a taxa de crescimento da produção de alimentos orientada para consumo interno (3,6% ao ano no período 1957/1961), não tem sido suficiente para acompanhar o aumento da população (aumento de 3,1% ao ano, na década 1950/1960) e da renda *per capita* (aumento de 3,8% ao ano, de 1957 a 1961), numa fase de desenvolvimento em que as elasticidades-renda da procura de produtos alimentícios se apresentam relativamente elevadas;

b) decompondo-se a oferta de alimentos em produtos da lavoura e da produção animal, o desequilíbrio se revela bem mais grave: esta última expandiu-se a uma taxa de apenas 2% (de 1957 a 1961), num período de rápida urbanização (a população urbana cresceu 5,4% ao ano) e de rápida mudança da estrutura da demanda (determinada pelo aumento da renda *per capita*), em favor de produtos que são fontes de proteína animal.

Essas duas conclusões, apresentadas em forma de introdução ao problema agrícola nacional, estão discutidas e justificadas na análise apresentada mais adiante.

Quanto ao problema do abastecimento, basta atentar-se para as distorções no sistema de transportes e a deficiência do mecanismo da comercialização e armazenagem dos produtos agrícolas, para dar-se conta da sua intensidade.

A agricultura brasileira se caracteriza pela sua baixa produtividade geral. Não só a formação de capital fixo é reduzida, como o progresso tecnológico é lento. Acresce que políticas simplistas de combate à inflação, pela via de meras tentativas de controle de preços, conduzem, numa perspectiva de longo prazo, a um círculo vicioso: a distorção do sistema de preços tende a desencorajar o investimento na agricultura e, em consequência, esta não se expande a uma taxa suficiente para

compehsar o ritmo de crescimento da demanda. Mantém-se, assim, uma pressão constante de alta de preços.

Ao tentar estimular o crescimento do setor leva-se em conta que compete à Agricultura neste estágio do desenvolvimento do País: prover a base indispensável à intensificação da concentração urbana determinada pela industrialização, por via do fornecimento de bens alimentícios e matérias-primas; suprir parte substancial das necessidades de divisas para financiar as crescentes importações de matérias-primas, produtos intermediários e bens de capital; absorver parte da mão-de-obra que, anualmente, acorre ao mercado de trabalho, tendo em vista a relativamente baixa taxa de aumento de emprego no setor secundário.

Nêste capítulo se apresentam as diretrizes gerais de uma política de fomento à produção agrícola. Os instrumentos de ação da política de desenvolvimento agrícola serão discutidos no programa setorial relativo à Agricultura (Capítulo XVII).

13.2 — CONDIÇÕES GERAIS DA AGRICULTURA BRASILEIRA

13.2.1 — A Agricultura como setor Retardatário da Economia

Em termos reais, a participação do setor agrícola na formação do produto Interno baixou de 28,2%, no triênio 1947/1949, para 23,8%, no período 1959/1961, enquanto a do setor industrial se elevou de 19,4% para 31,6%. Outra forma de comprovar a transformação estrutural consiste no confronto feito no Quadro 16 entre as taxas setoriais de expansão.

QUADRO 16

BRASIL

TAXAS SETORIAIS DA EXPANSÃO ECONÔMICA

(1947-1961)

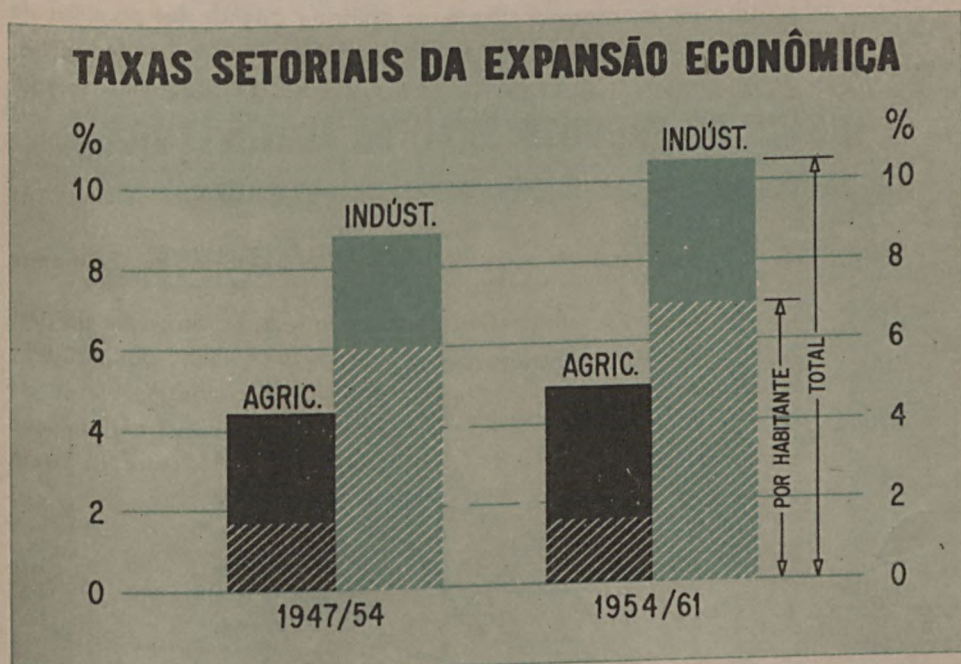
PERÍODO	PRODUTO TOTAL		PRODUTO POR HABITANTE	
	Agricultura	Indústria	Agricultura	Indústria
1947-1951.....	3,4%	9,9%	0,9%	7,2%
1947-1954.....	4,4%	8,8%	1,7%	6,0%
1954-1961.....	4,9%	10,5%	1,6%	6,9%
1957-1961.....	5,0%	12,5%	1,5%	8,8%

FONTE: Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas.

Essas diferenças nos ritmos de expansão do setor agrícola e do setor industrial não devem ser interpretadas como indicação de uma agricultura tendente para o atraso. A expansão econômica equilibrada

é perfeitamente compatível com a disparidade inter-setorial do crescimento, dada a menor elasticidade-renda dos produtos primários. No caso brasileiro, contudo, o sistema de incentivos criados para acelerar a industrialização não teve a acompanhá-lo decisões de política agrícola que limitassem o desnível das taxas setoriais de expansão a uma amplitude compatível com o crescimento harmônico da economia como um todo. A produção agrícola cresceu mais por força de um permanente deslocamento da fronteira agrícola, do que pela adoção de novas práticas de exploração em áreas tradicionalmente cultivadas. A expansão do setor ainda repousa, basicamente, numa agricultura itinerante, pouco sensível para responder aos estímulos

GRÁFICO XIII — 1



A disparidade nas taxas de crescimento da agricultura e da indústria se agravou, nos últimos anos, mais do que conviria a um desenvolvimento equilibrado.

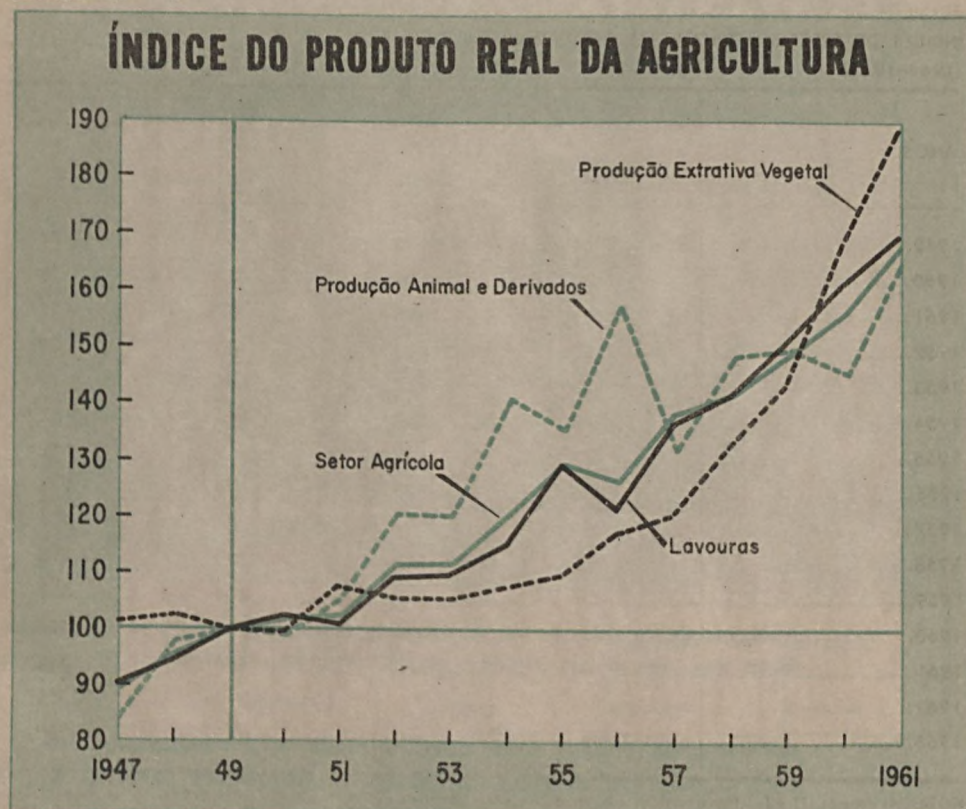
da demanda criados pela industrialização e a conseqüente urbanização. Sob êsse aspecto, a excessiva disparidade entre as taxas setoriais de crescimento configura um caso em que a agricultura emerge como setor retardatário, ameaçando comprometer a expansão de todo o conjunto.

A evidência do atraso relativo da agricultura pode ser apresentada, numéricamente, quando se considera a oferta de produtos alimentares. A persistir a tendência historicamente observada na produção agrícola

orientada para o consumo interno, a demanda potencial de alimentos no Brasil, proveniente de um crescimento econômico regular de 3,4% por habitante ao ano (taxa almejada), e de uma elasticidade-renda média de demanda de 0,49 (*), traduzir-se-á, anualmente, numa diferença de 5% nos ritmos de expansão entre demanda e oferta agregadas, cujos efeitos cumulativos, no tempo, representarão uma pressão inflacionária de intensidade crescente.

A insuficiência do desempenho da agricultura torna-se ainda mais nítida se se isola, dos índices que espelham a expansão real, a componente representativa dos produtos de origem animal. No caso brasileiro, essa modificação tende a ser particularmente intensa porque a expansão da renda real está associada a um forte movimento migratório no sentido rural-urbano. A mesma mensuração feita para os produtos de consumo interno, se aplicada apenas aos produtos de

GRÁFICO XIII — 2



O insuficiente desempenho da agricultura fica melhor caracterizado quando se observa que o ramo dos produtos de origem animal foi o de mais lento crescimento no período 1957/1961 em face de um rápido processo de urbanização.

(*) Coeficiente calculado a partir de resultados parciais de investigação sobre orçamentos familiares empreendida pelo Instituto Brasileiro de Economia, da Fundação Getúlio Vargas, nas cidades e no campo.

origem animal (elasticidade-renda em termos médios de 0,62), permite concluir que o hiato entre demanda potencial e oferta seria de 15%.

Conquanto fôsse de esperar que o atraso relativo da agricultura se refletisse em melhoria da relação de trocas do setor agrícola com referência ao setor industrial, ou seja, elevação mais rápida dos preços de produtos agrícolas do que dos preços de produtos industriais, a evidência estatística no momento existente não é conclusiva. Em termos agregados, na forma do Quadro 17, se bem que os deflatores implícitos setoriais corroborem aquela hipótese (elevação de 356% do deflator da agricultura para 233% do deflator da indústria, no período 1952/1960), os índices de preço por atacado sugerem conclusão diferente.

QUADRO 17

BRASIL

ÍNDICES DE PREÇOS AGRÍCOLAS E INDUSTRIAIS
(1949-1963)

ANOS	Deflator da agricultura (1)	Deflator da indústria (2)	Preços agrícolas por atacado (3)	Preços industriais por atacado (4)
1949.....	66	72	60	76
1950.....	79	83	73	78
1951.....	91	98	89	92
1952.....	100	100	100	100
1953.....	123	118	114	115
1954.....	148	147	146	152
1955.....	174	158	165	172
1956.....	206	163	191	214
1957.....	230	201	208	251
1958.....	252	224	225	293
1959.....	328	269	299	421
1960.....	456	333	411	520
1961.....	—	—	556	740
1962.....	—	—	892	1 072
1963.....	—	—	1 449	1 960

NOTA: As colunas (1) e (2) foram obtidas com base nas estatísticas das Contas Nacionais, divulgadas pela Fundação Getúlio Vargas; as colunas (3) e (4) referem-se, respectivamente, aos índices 46 e 49 da "Conjuntura Econômica", com a base de 1952

A evolução recente da agricultura brasileira se pode caracterizar em termos de dualismo produtivo. Na ausência de inovações nas práticas de exploração, é a fertilidade natural das áreas novas que responde por uma certa elasticidade da produção e concentra a melhoria de renda real do setor. Grande parte das áreas tradicionais, geral-

mente mais próximas dos centros de consumo, constituem fatores de rigidez da produção, porque o declínio da fertilidade não é compensado pelo emprêgo de uma nova tecnologia. Ademais, quando se tem em conta a interdependência das atividades do quadro rural com as do setor urbano, a característica itinerante da agricultura agrava o problema da alta de preços, ao distender as linhas de suprimento. É essa a conclusão que se infere da observação dos dados do Quadro 18, onde se verifica uma disparidade crescente, no sentido da alta, entre os preços agrícolas recebidos pelo produtor e os preços pagos pelo consumidor final.

QUADRO 18
BRASIL
ÍNDICES DE PREÇOS AGRÍCOLAS
(1950-1962)

ANOS	Preços de produtor (produtos de mercado interno)	Preços de consumo final (*)
1950.....	100,0	100,0
1951.....	116,4	112,7
1952.....	129,3	134,9
1953.....	157,8	158,7
1954.....	177,0	192,1
1955.....	216,4	239,7
1956.....	265,1	296,8
1957.....	297,7	341,3
1958.....	341,6	390,5
1959.....	459,6	566,7
1960.....	617,3	739,7
1961.....	816,8	905,2
1962.....	1 299,8	1 611,1

(*) Item "alimentação", do índice de custo de vida, calculado pela Fundação Getúlio Vargas para a Guanabara.

13.2.2 — Os Componentes do Produto Agrícola

O Quadro 19 apresenta os ritmos de expansão dos dois principais componentes do produto agrícola (lavouras e produção animal). No período em referência (1947/61), o crescimento físico do setor foi de aproximadamente 68%, com as seguintes expansões parciais: "lavouras" 70%; "produção animal e derivados" 64% e "produção extrativa vegetal" 88%.

Consoante o mesmo quadro, a taxa de expansão da produção de origem animal é mais elevada no princípio do período, quando deveria ter acontecido o reverso para que este ramo produtivo não gerasse desequilíbrios. É importante salientar que, desdobrado o período de referência em duas fases, (1947/54 e 1954/61), o ramo "lavouras" demonstra substancial intensificação do crescimento no período final, enquanto o ramo "produção animal" reduz enormemente a taxa de expansão observada no período inicial.

QUADRO 19

BRASIL

EXPANSÃO DOS RAMOS DA PRODUÇÃO AGRÍCOLA (%)

(1947-1961)

PERÍODOS	Agricultura	Lavouras	Produção animal e derivados
1947-1951.....	14,2	11,6	26,4
1947-1954.....	34,6	27,3	68,8
1954-1961.....	39,3	47,3	16,9
1957-1961.....	21,2	23,7	8,2

FONTE: I.B.R.E. — Fundação Getúlio Vargas.

Outra verificação importante reside na constância da estrutura da produção agrícola ao longo do tempo. É isso que a evolução dos componentes do setor agrícola reflete, quando considerados os quinquênios extremos do período básico de observação.

QUADRO 20

BRASIL

PARTICIPAÇÃO RELATIVA DAS COMPONENTES NO PRODUTO AGRÍCOLA

(1947-1961)

PERÍODOS	Lavouras	Produção animal	Produção extrativa
1947-1951.....	66,4	25,2	8,4
1957-1961.....	66,6	25,2	8,2

A insuficiência do desempenho da agricultura, no tocante ao mercado interno, é bem menos acentuada no caso das culturas agrícolas do que no caso da produção animal e seus derivados. O caso da produção de carne é especialmente elucidativo. Entre 1958 e 1963, a produção de carne verde de todas as espécies permanece aproximadamente constante diante de uma população que deve ter aumentado de, aproximadamente, 18%. Julgando pelo dados expostos, a eliminação do atraso relativo da agricultura, em termos de um mercado interno em expansão, deve, em sua estratégia, dar atenção especial ao ramo da produção animal e derivados.

No que concerne às transações externas, a característica do setor agrícola, durante o período em referência, é marcada pela incapacidade de diversificar exportações e substituir importações. É preciso que se diga, contudo, que, em grande parte desse período, a agricultura foi vítima de uma política cambial que não refletia corretamente a alta dos custos monetários internos. Como, além disso, as próprias condições do mercado mundial foram desfavoráveis à relação de trocas de bens da produção primária, os dois fatores conjugaram-se para influenciar, adversamente, o valor das exportações agrícolas e, portanto, a capacidade para importar.

O quadro seguinte dá uma primeira indicação sôbre a estrutura das exportações, ao relacionar porcentualmente o valor das exportações de produtos agrícolas ou de origem extrativa vegetal, com o valor das exportações expressas em dólares.

QUADRO 21

BRASIL

EXPORTAÇÃO DE PRODUTOS AGRÍCOLAS EM PORCENTAGENS DO VALOR DAS EXPORTAÇÕES EM DÓLARES — 1947/63

DISCRIMINAÇÃO	1947/51	1957/61	1962/63
Café.....	52,9	56,0	53,1
Cacau.....	5,4	7,0	3,1
Subtotal.....	58,3	63,0	56,2
Peles e couros.....	2,8	1,0	0,7
Produtos de matadouro.....	0,8	1,1	1,1
Carnes frigorificadas.....	0,6	0,7	0,5
Subtotal.....	4,2	2,8	2,3
Algodão.....	11,8	3,9	8,6
Açúcar.....	0,9	4,1	4,3
Fumo.....	1,4	1,4	1,8
Pinho.....	3,1	3,7	2,7
Sisal.....	0,8	1,3	2,2
Subtotal.....	18,0	14,4	19,6
Outros.....	8,4	7,0	4,3
TOTAL.....	88,9	87,2	82,4

FONTE: Superintendência da Moeda e do Crédito.

13.2.3 — Caráter Rotineiro do Setor Agrícola

Ao prover-se a evidência estatística da dualidade de caráter da agricultura brasileira, em termos de diferença de produtividade entre áreas agrícolas novas e áreas de exploração mais antigas, serão indicados, a seguir, os fatores que dificultam a inovação tecnológica nas atividades agrícolas:

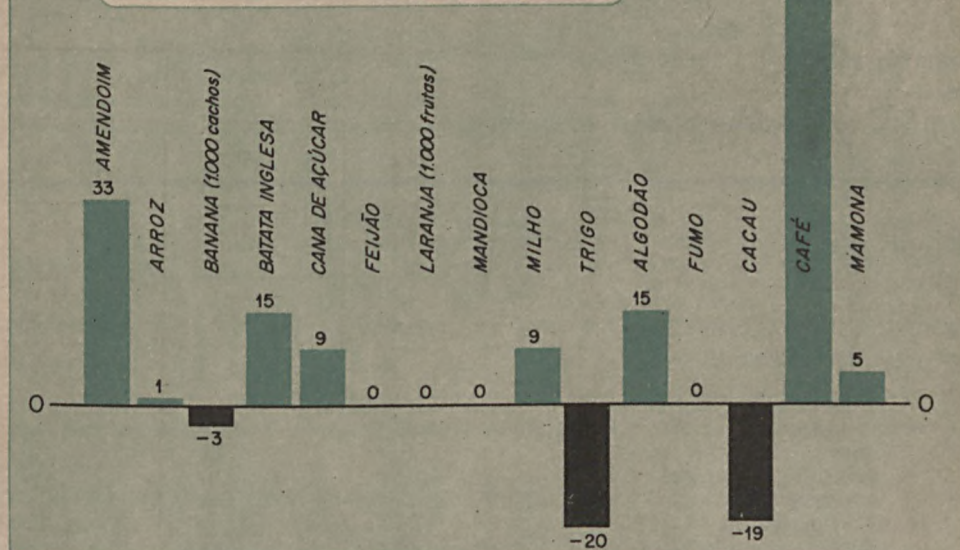
Relativa Constância dos Rendimentos Agrícolas

O Quadro 22 apresenta os rendimentos por unidade de área plantada, calculados para os períodos quinquenais extremos da série histórica em referência.

Confrontando os rendimentos por hectare verifica-se, no caso das culturas orientadas para mercado interno, que só há aumentos significativos para o amendoim e a batata-inglês; há um aumento mais modesto no rendimento da cana-de-açúcar e constância do rendimento

VARIAÇÃO PERCENTUAL DO RENDIMENTO MÉDIO POR HECTARE

(1957/61 em relação a 1947/51)



A comparação do rendimento médio por hectare no período 1957/61 com o do período 1947/51 revela que, das safras para o mercado interno, apenas o amendoim e a batata inglesa experimentaram aumentos significativos.

de produtos tais como o arroz, o feijão e a mandioca; o trigo apresenta queda substancial. No tocante às matérias-primas orientadas para o mercado interno, há melhoria da produtividade da cultura algodoeira.

No domínio das culturas de exportação, há melhoria nos rendimentos do café e da mamona e declínio no rendimento do cacau. No conjunto, entretanto, forçoso é reconhecer que, em termos de eficiência, o desempenho da agricultura é bastante modesto.

A situação é ainda mais insatisfatória se se considera o deslocamento da fronteira agrícola, que incorporou ao setor, segundo dados censitários, 10 milhões de hectares em terras de cultura, entre 1950 e 1960. Se as áreas de agricultura mais antigas pudessem manter o rendimento alcançado no passado, a fertilidade natural das novas áreas agrícolas teria de refletir-se, ao nível nacional, nos rendimentos por hectare.

Tal como os dados estatísticos se apresentam, a agricultura brasileira, no período em referência, se caracteriza por um efeito compensatório entre a alta produtividade das terras novas e a produtividade em declínio das regiões tradicionais.

Por outro lado, o Quadro 23 oferece uma idéia, em simples caráter de aproximação, da evolução da produtividade do trabalho na agricultura, de 1950 a 1960, sugerindo um aumento médio de 0,9% ao ano. Esta é uma taxa modesta para um país que possui uma fronteira agrícola ainda em fase de distensão e parece comprovar, sob outro ângulo, o caráter rotineiro da agricultura, traduzido, especialmente nas áreas tradicionais, na incapacidade de adoção de tecnologia mais eficiente.

QUADRO 22

BRASIL

EVOLUÇÃO DO RENDIMENTO MÉDIO POR HECTARE (1947-1951)

DISCRIMINAÇÃO	Rendimento médio em 1.000/kg/hectares		Índice 1947-1951 = 100
	1947/51	1957/61	
I — MERCADO INTERNO			
1 — Alimentos			
Amendoim.....	1,00	1,33	133
Arroz.....	1,58	1,60	101
Banana (1 000 cachos).....	28,98	28,04	97
Batata-inglês.....	4,79	5,43	115
Cana-de-açúcar.....	38,43	41,92	109
Feijão.....	0,68	0,68	100
Laranja (1 000 frutas).....	15,25	15,30	100
Mandioca.....	13,10	13,12	100
Milho.....	1,27	1,28	109
Trigo.....	0,75	0,59	80
2 — Matérias-Primas			
Algodão.....	0,43	0,50	115
Fumo.....	0,78	0,78	100
II — MERCADO EXTERNO			
Cacau.....	0,46	0,37	81
Café.....	0,41	0,75	187
Mamona.....	0,81	0,85	105

FONTE: SEP — Ministério da Agricultura.

QUADRO 23

BRASIL

PRODUTO AGRÍCOLA E FÔRÇA DE TRABALHO (1950-1960)

DISCRIMINAÇÃO	Unidade	1950	1960
1 — Produto agrícola aos preços de 1949.....	Cr\$ bilhões	51,4	78,9
2 — Pessoal ocupado na agricultura.....	milhões	11,0	15,5
3 — Produto agrícola por pessoa ocupada.....	mil	4,7	5,1
4 — Produto por pessoa ocupada.....	Percentual	100	109

FONTE: Centro de Estudos Agrícolas — Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas.

A fim de caracterizar a baixa produtividade geral das atividades agrícolas no país, apresenta-se um confronto da situação brasileira, com a de outros países (Quadros 24 e 25). Conforme se pode ver, é expressiva a inferioridade brasileira, em termos de eficiência produtiva, tanto para os produtos agrícolas como para a produção de carnes suína e bovina.

QUADRO 24

RELAÇÃO ABATE/EFETIVO DE REBANHO BOVINO E SUÍNO E PÊSO DAS CARÇAÇAS EM
ALGUNS PAÍSES SELECIONADOS
(1959-1960)

PAÍSES	BOVINOS ADULTOS				SUÍNOS			
	Efetivo 1.000 cabeças	Abate 1.000 cabeças	Relação abate/ efetivo (%)	Pêso médio da carcaça (kg)	Efetivo 1.000 cabeças	Abate 1.000 cabeças	Relação abate/ efetivo (%)	Pêso médio da carcaça (kg)
Brasil.....	72 829	7 207	9,9	189	46 823	7 092	15,1	67
Estados Unidos.....	96 236	26 021	27,0	257	59 026	84 375	142,9	63
Argentina.....	43 398	6 246	14,4	230	3 758	2 227	59,3	81
França.....	18 735	3 025	18,1	275	8 357	15 484	185,3	78

QUADRO 25

RENDIMENTO MÉDIO POR HECTARE EM PAÍSES SELECIONADOS
100 kg/ha
(1960-1961)

PRODUTOS	Brasil	Estados Unidos	Argentina	Uruguai	Austrália	Nova Zelândia	República Árabe Unida	Rússia	Japão
Algodão.....	1,7	5,0	2,9	2,4	1,3	—	6,1	6,8	—
Arroz.....	16,9	38,4	32,4	34,5	61,1	—	50,1	18,7	48,6
Batata-inglês.....	56,0	207,0	102,0	35,0	114,0	—	169,0	92,0	174,0
Feijão.....	7,4	13,9	10,6	—	5,5	—	13,2	—	13,7
Milho.....	13,1	33,5	17,7	8,3	21,2	53,2	22,1	16,7	26,1
Trigo.....	5,9	17,6	11,0	7,9	13,1	33,6	24,5	10,6	25,4

FONTE: FAO — Production Yearbook.

Fatores que Dificultam a Adoção de Novas Técnicas

A difusão de tecnologia ocorre, em geral, muito mais rapidamente na Indústria do que na Agricultura. No quadro urbano, as inovações propagam-se facilmente pela própria concentração geográfica das unidades industriais, o que facilita a comunicação e a imitação. No quadro rural, a dispersão espacial das unidades produtivas é um tremendo obstáculo à difusão das inovações.

No caso brasileiro, ao lado dos problemas relacionados com a estrutura da propriedade da terra (minifúndios em certas áreas e latifúndios de baixo rendimento em outras áreas) e com a tendência para utilização excessiva de mão-de-obra, em detrimento de outros fatores

de produção (ferramentas, fertilizantes, equipamentos mais complexos), a ausência quase absoluta de escolaridade do empreendedor e trabalhadores rurais constitui obstáculo a vencer, para transformar uma agricultura rotineira, que vive da riqueza química natural do solo, numa agricultura moderna e de práticas conservacionistas.

Apuração parcial de pesquisa, realizada pelo Centro de Estudos Agrícolas do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas, revela que em cada 100 estabelecimentos rurais investigados (*) apenas 29 registram a ocorrência de adubação química. Entre 100 responsáveis pelos estabelecimentos visitados, 27 são analfabetos e 31 alegam saber apenas ler e escrever. Portanto, 58 informantes não têm a menor escolaridade. Quanto aos restantes, a frequência mais alta corresponde, obviamente, ao curso primário incompleto.

Em que pese ao caráter precário da apuração, esses números parecem quantificar uma situação conhecida daqueles que, pela experiência pessoal, descrevem o quadro rural brasileiro. Dentro dessa ordem de idéias, a estratégia para a modernização da agricultura há de repousar fortemente na educação. Educação no seu sentido mais genérico, que significa *prover o habitante do quadro rural com um mínimo de escolaridade, elevar-lhe os padrões culturais pela via de extensionismo e transmitir-lhe uma tecnologia nova pela demonstração.*

A Estrutura Fundiária e o Uso dos Fatores de Produção

O Quadro 26 apresenta dados sobre a estrutura fundiária do Brasil, fundamentado em apuração preliminar do Censo Agrícola de 1960. Para fins censitários, utiliza-se o conceito econômico de estabelecimento, e não o conceito jurídico de propriedade; ainda assim, essas diferenças não podem obscurecer a conclusão evidente da extrema disparidade na distribuição da terra: 45% do número de estabelecimentos cobrem somente 2,2% da área, enquanto menos de 1% das unidades de produção corresponde a 47% da área total.

Passando do nível nacional ao regional, as disparidades tornam-se mais amplas. Assim, por exemplo, na Zona do Rio Mearim, no Maranhão, o número de estabelecimentos abaixo de dez hectares representa 96% do total de explorações da região, duas vezes a porcentagem expressa pela média nacional. Em área do leste de Minas Gerais, o número de estabelecimentos com dimensão superior a 1 000 hectares representa 3,5% do número total, contrastando com o algarismo nacional, que é de menos de 1%. No primeiro exemplo de desvio do promédio nacional, a dimensão média da exploração é 2,3 hectares; no segundo, a dimensão média do estabelecimento aproxima-se dos 2 000 hectares.

(*) Correspondendo aos Estados do Ceará, Pernambuco, Espírito Santo, Guanabara, São Paulo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul e agrupados os estabelecimentos em classes de valor de produção que vão de menos de cem mil cruzeiros anuais até vinte milhões e mais.

ESTRUTURA AGRÁRIA

Distribuição da área total e da área cultivada segundo extratos dimensionados 1960

ÁREA TOTAL

ÁREA CULTIVADA

mil ha.

120

100

80

60

40

20

0

Menos
de 10 ha.10 - 49
ha.50 - 99
ha.100 - 199
ha.200 - 499
ha.500 - 999
ha.1000 ha.
e mais

45,28

36,88

8,25

4,76

3,51

1,23

0,09

Menos
de 10 ha.10 - 49
ha.50 - 99
ha.100 - 199
ha.200 - 499
ha.500 - 999
ha.1000 ha.
e mais**ESTRUTURA AGRÁRIA**

Porcentagens do número de estabelecimentos segundo extratos dimensionados - 1960

Indicador da distorção na estrutura agrária brasileira: 45% do número de estabelecimentos cobrem somente 2,2% da área agrícola, enquanto 47% da área total estão distribuídos em menos de 1% do número de estabelecimentos.

É óbvio que fatores outros, tais como densidade demográfica, composição do solo, precipitação e práticas de exploração, são igualmente relevantes e devem ser devidamente pesados ao considerar-se a necessidade de uma drástica mudança da estrutura agrária de determinada região. Mas também não há dúvida de que a distribuição emergente do Censo Agrícola sugere, de imediato, dois tipos de malformação na estrutura agrária: a grande propriedade, na qual o uso da terra como fator de produção é, em larga medida, desperdiçado, e a exploração demasiado pequena, incapaz de gerar economias de escala e permitir o uso da força motriz e de certos implementos agrícolas.

Do ponto de vista da utilização do solo, o Quadro 26 pode sugerir que os estabelecimentos cuja dimensão varia de 10 a 50 hectares apresentem maior coeficiente de uso. Nesse sentido, entretanto, a distribuição censitária ainda é incompleta. A relação terras de cultura/área total não significa, necessariamente, intensidade de uso. Seria preciso considerar, no primeiro membro da relação, as terras de pastagem e o revestimento florístico.

Neste estágio será muito difícil situar, ainda que dentro de limites muito amplos, a dimensão ótima de um estabelecimento, no que se refere à intensidade de utilização do solo. Alguns estudos recentes sobre a economia agrícola, realizados em âmbito regional, parecem sugerir uma unidade de produção de dimensão ótima situada entre os limites de 30 a 100 hectares. No Estado de São Paulo, por exemplo, esse extrato de área acusou um alto coeficiente de uso da terra (77% da área total do estabelecimento), conjugado com o nível mais alto de produto líquido por habitante.

QUADRO 26

BRASIL: ESTRUTURA AGRÁRIA

NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS, ÁREA TOTAL E ÁREA CULTIVADA SEGUNDO EXTRATOS DIMENSIONADOS — 1960

CLASSES DE ÁREA	ESTABELECIMENTOS			ÁREA TOTAL			ÁREA CULTIVADA		
	Número	Porcentagens	Porcentagens Acumuladas	Hectare (1 000)	Porcentagens	Porcentagens Acumuladas	Hectare (1 000)	Porcentagens	Porcentagens Acumuladas
TOTAL.....	3 311 627	100,00	100,00	265,450	100,00	100,00	29,759	100,00	100,00
Menos de 10 ha.....	1 499 345	45,28		5,923	2,23		3,960	13,31	
10 — 49 ha.....	1 221 448	36,88	81,43	28,599	10,78	13,01	9,613	32,30	45,60
50 — 99 ha.....	273 100	8,25	89,60	19,099	7,19	20,00	3,690	12,39	58,00
100 — 199 ha.....	157 550	4,76	94,31	21,807	8,22	28,42	3,157	10,61	68,61
200 — 499 ha.....	116 717	3,51	97,80	35,989	13,55	41,97	3,805	12,79	81,40
500 — 999 ha.....	40 582	1,23	99,01	28,495	10,73	52,70	2,113	7,10	88,50
1.000 ha e mais.....	2 885	0,09	100,00	125,538	47,30	100,00	3,421	11,50	100,00

FONTE: Serviço Nacional de Recenseamento.

O Grande Estabelecimento e os Elementos Institucionais de Monopólio

A eliminação de elementos institucionais de monopólio constitui um argumento de natureza econômica em prol da modificação da estrutura fundiária. A existência de um monopólio *institucional* em certas áreas de latifúndio deriva do fato de que, pela falta de mobilidade geográfica da mão-de-obra rural — ausência de poupanças para financiar empreendimento próprio em área agrícola nova ou falta de alternativa de emprêgo na própria região considerada —, o proprietário da terra é, em verdade, um monopsonista com relação ao fator trabalho. Controlando mais o uso da terra do que propriamente o preço desta, o proprietário pode lançar mão do seu poder monopsonístico para manter os salários em baixo nível e dessa forma, postergar mudanças tecnológicas que aumentem a relação capital/trabalho.

Nas áreas açucareiras do Nordeste há, ainda, a considerar, a existência de um conflito histórico entre a exploração de tipo "plantation" e os cultivos de subsistência. Ademais, a pressão demográfica, elevada nessa região, induz alta proporção de trabalhadores por unidade de terra cultivada, numa área com grande escassez de terras férteis, contribuindo para manter o círculo vicioso da baixa produtividade.

O Pequeno Estabelecimento e o Emprêgo do Equipamento

As áreas de minifúndio representam obstáculo à modernização da agricultura, na medida em que a mudança na estrutura técnica de produção significa emprêgo da máquina. A utilização do equipamento traz em si o problema da amortização de custos fixos, que é incompatível com estabelecimentos de pequena dimensão. Certas áreas do Maranhão, onde a fragmentação de terras se faz pela via do arrendamento, ou do Nordeste e da Região Sul, onde o fracionamento ocorreu através do instituto da herança, tornam-se, assim, infensas à inovação e constituem elemento de rigidez da produção agrícola.

13.2.4 — O Sentido de uma Reforma Agrária Integrada

De acôrdo com o significado tradicional da expressão, Reforma Agrária é, fundamentalmente, uma profunda mudança nas relações de propriedade da terra com o objetivo de promover a melhor distribuição da renda agrícola e aumentar a eficiência do uso da terra. Contudo, no seu sentido tradicional, a Reforma Agrária só pode ser um remédio adequado para malformações de estruturas nas quais existe um excesso de mão-de-obra, relativamente aos sistemas e técnicas pre-valetentes no uso da terra. Essa não parece ser a hipótese correta, no caso do Brasil. Pelo contrário, o que se pode identificar na agri-

cultura brasileira, como causas mais freqüentes da necessidade da mudança estrutural, são situações em que há baixa do produto por habitante como consequência de declínio na produtividade do trabalho, ou queda do produto por hectare, que resulta da incapacidade para manter a fertilidade do solo.

A análise anterior sugere que, na ausência de qualquer melhoria substancial de técnica agrícola, a fertilidade natural das áreas pioneiras só foi capaz de compensar o declínio de produtividade das áreas agrícolas mais antigas. Já que uma Reforma Agrária de sentido tradicional não pode remediar a queda de produto derivado do declínio da produtividade do trabalho e do solo, segue-se que o tipo de reforma que o País deve realizar não pode apenas considerar a redistribuição em termos do imóvel rural. Terá de incorporar a esse processo de mudança econômico-social elevado conteúdo de política agrícola, traduzido em medidas tais como educação, novos esquemas de tributação da terra, organização cooperativa e melhoria do sistema de crédito rural.

Ademais, se se considera que cerca de 20% da força gerencial na agricultura é suprida pelo trabalho alugado; que ao menos 10% dos estabelecimentos são operados por arrendatários e parceiros, e que 12 milhões de indivíduos são membros da população ativa como trabalhadores rurais, segue-se que parte essencial do processo de mudança será a regulamentação das relações contratuais no campo. Esta é uma condição indispensável para realizar uma reforma de tipo "gradualístico", capaz de descartar a idéia de mudança brusca de *status* social pela violência.

Além de integrada, a Reforma Agrária no Brasil terá de ser flexível, no tocante à dimensão ótima do estabelecimento rural, por exemplo, para atender às diversas realidades econômicas e sociais na agricultura de um País de vasta extensão territorial. Como a Reforma Agrária se destina a mudar uma situação que, por condição inicial, é indesejável, terá, forçosamente, de levar em conta as diferenças regionais.

Dentro dessa mesma ordem de idéias sugere-se, mais adiante, a reorganização agrária como veículo de instrumentação da Reforma, em áreas de agricultura tradicional, e a colonização como método para disciplinar a ocupação de áreas pioneiras.

Projeto de Reforma Agrária

Dá-se a seguir uma idéia sumária dos princípios e objetivos que orientam o projeto de reforma agrária elaborada pelo Governo:

O projeto de Lei da Reforma Agrária (*) se filia à opção democrática baseada no estímulo à propriedade privada, no direito do trabalhador proprietário aos frutos do seu trabalho e, naturalmente, no aumento da produtividade: reintegra a propriedade em sua natural função social, prevista pela Constituição, condicionando seu aproveitamento ao bem-estar geral; integra, progressivamente, os trabalhadores em uma classe média rural, cuja ampliação assim se objetiva; cria um módulo para a extensão da terra, diferenciado conforme a região, que possibilite, pela exploração racional e adequada, tirar-se da venda dos produtos da terra um rendimento suficiente para prover às necessidades do trabalhador e de sua família e assegurar-lhe condições de progresso econômico.

O Poder Público, além de outras providências diretas ou indiretas que objetivam melhorar as condições rurais, utilizará para efeito de facultar o acesso à terra, os seguintes meios: tributação progressiva, desapropriação por interesse social, colonização, arrecadação dos bens vagos, recebimento de terras por doação ou permuta e aquisição de terras por contratos de compra e venda.

Dentro das determinantes reformistas que o projeto estabelece, são empregados os mecanismos usuais de todos os processos de reforma agrária democrática: a pressão fiscal sobre o latifúndio improdutivo, aliada ao princípio universal da tributação progressiva. Mantendo a atual discriminação de rendas, reserva-se o Governo, porém, o direito de estabelecer os critérios de tributação, devidamente regionalizados, e condicionados, ao mesmo tempo, a uma política de reforma agrária.

O órgão executor, conforme propõe o projeto em face de experiências anteriores, será o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, que promoverá, preliminarmente, a realização de estudos para o zoneamento do país em regiões homogêneas do ponto de vista sócio-econômico e de características da estrutura agrária, visando a definir regiões críticas, regiões economicamente ocupadas e regiões em fase de ocupação.

A realização da Reforma Agrária se processará por meio de planos periódicos, nacionais e regionais, com prazos objetivos determinados e tendo em vista sempre projetos específicos.

Os recursos financeiros para o financiamento da reforma agrária provirão do Fundo Nacional de Reforma Agrária, constituído, entre outras fontes, pelo produto de arrecadação da Contribuição de Melhoria cobrada pela União, além de 3% da Receita Tributária da União e doações ou empréstimos internos ou externos.

(*) Já transformado em lei sob o n. 4.504/64.

13.2.4 — Conclusões

A análise precedente permite que se faça o seguinte sumário para, em linhas gerais, configurar os problemas da Agricultura, em face do desenvolvimento econômico do Brasil:

- a) em termos da dinâmica do crescimento, o ritmo, historicamente observado, de expansão da oferta de produtos agrícolas orientados para o mercado interno, está abaixo da taxa de expansão da demanda determinada pelos aumentos da renda e da população. Essa insuficiência é particularmente grave para a produção animal e seus derivados;
- b) a agricultura brasileira tem como principal característica a distensão permanente da sua fronteira geográfica. Tal deslocamento, associado com as deficiências de infra-estrutura dos setores de transporte e abastecimento, representa uma pressão constante sobre o preço pago pelo consumidor urbano;
- c) aparentemente, a contínua ocupação de frentes pioneiras de alta fertilidade natural apenas compensa o declínio de produtividade das áreas de agricultura mais antiga. Há, assim, um dinamismo no setor agrícola que é fruto da própria capacidade produtiva do solo e não consequência da aplicação de níveis diferentes de tecnologia;
- d) a agricultura orientada para o setor de exportação tem manifestado, em grande parte como consequência da política cambial e da situação até agora prevalente no mercado mundial de produtos primários, incapacidade para expandir-se e diversificar-se;
- e) ao nível regional, a estrutura fundiária da Agricultura brasileira é, em certos casos, obstáculo ao emprego da máquina (minifúndio) e ao uso mais eficiente da terra e da mão-de-obra (latifúndio);
- f) o baixo nível cultural de grande número de empresários rurais e da totalidade da mão-de-obra agrícola é o obstáculo mais forte que se antepõe à difusão da tecnologia capaz de modernizar o setor agrícola;
- g) a agricultura brasileira resente-se da falta de uma definição clara dos objetivos de política econômica que lhe compete cumprir, dada a inexistência de liderança efetiva no que se refere aos órgãos da administração federal voltados para o meio rural.

13.3. — QUANTIFICAÇÃO PROSPECTIVA DO SETOR AGRÍCOLA

O conjunto de projeções de oferta e procura do presente trabalho abrange 15 produtos. Com relação às projeções da demanda, fêz-se uso de novos coeficientes de elasticidade-renda, obtidos através de pesquisas diretas sobre o consumo de produtos alimentares no orçamento familiar. No tocante à projeção global da oferta agregada, ao invés de simples extrapolação mecânica da tendência observada no passado, foi ela estimada como o nível global de produção teoricamente requerido para assegurar o bom desempenho da Agricultura, num crescimento equilibrado. A oferta global prospectiva, assim determinada, é utilizada como ponto de partida para, mais adiante, configurar uma estratégia para atingir certos objetivos parciais.

Na previsão de excedentes e deficits potenciais, tem-se como hipótese básica de trabalho que a taxa de crescimento da renda real do país,

partindo de uma economia em estagnação, manifeste uma aceleração gradual até atingir um crescimento de 7% ao ano em 1967.

Relacionam-se, a seguir, as diferentes taxas utilizadas no quadro de condições iniciais das presentes projeções.

QUADRO 27

BRASIL

TAXAS MÉDIAS ANUAIS DE CRESCIMENTO DA RENDA E DA POPULAÇÃO

(1963-1970)

ANO	Renda Total	População %	Renda por Habitante
1963.....	1,59 (1)	3,5	— 1,80
1964.....	5,05	3,5	+ 1,50
1965.....	6,00	3,5	2,42
1966.....	6,00	3,5	2,42
1967.....	7,00	3,5	3,40
1968.....	7,00	3,5	3,40
1969.....	7,00	3,5	3,40
1970.....	7,00	3,5	3,40

(1) Mais recentemente, o crescimento do PIB em 1963 foi estimado em 1,4%.

13.3.1 — Projeções da Oferta

O primeiro tipo de estimativa da oferta futura de produtos agrícolas é a oferta agregada, correspondente ao nível global teoricamente requerido para impedir que, às taxas de progresso econômico deliberadamente previstas, o setor agrícola seja, no processo de crescimento, causa de baixa de ritmo ou desequilíbrio. O segundo tipo de estimativa corresponde às projeções de oferta individualizada para 18 produtos, considerados como os de maior importância para o mercado interno e para o setor da exportação.

As projeções individuais baseiam-se em séries históricas. Em cada caso determinou-se, inicialmente, a equação de tendência no período 1947/62, para níveis de produção e rendimento.

Cabe esclarecer, ainda, que se realizaram alterações importantes nas projeções de dois produtos. Para os valores observados na série do trigo, procurou-se atenuar a distorção introduzida nos dados estatísticos pelo fenômeno do "trigo-papel". Ao extrapolar a série de produção de café, levou-se em conta a duração dos efeitos das condições adversas de clima, em 1963.

13.3.2 — Projeções de Demanda

Do lado da demanda, a variante de metodologia adotada consiste na conjugação de coeficientes de elasticidade-renda da demanda,

observados no longo período, com coeficientes instantâneos calculados com base em resultados parciais de investigações sobre orçamentos familiares, rurais e urbanos, feitas pelo Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas. Essa conjugação de dois tipos de coeficientes de elasticidade visa a corrigir situações em que o consumo aparente, registrado pela série temporal, corresponde, em verdade, a uma demanda parcial ou totalmente reprimida pela rigidez da produção. O ponto de partida das projeções repousa no Balanço Alimentar do Brasil, preparado pelo extinto Conselho Coordenador do Abastecimento.

As séries de disponibilidade para o consumo humano foram atualizadas, de 1957 em diante, admitindo-se a constância dos coeficientes representativos da alimentação animal, semeadura, desperdício e perdas decorrentes do processamento industrial. Supõe-se, também, que, no tocante ao consumo de produtos de origem animal, as séries históricas sejam influenciadas, de modo uniforme, pelo abate para consumo próprio, cujo nível absoluto não é registrado nos levantamentos estatísticos permanentes. As séries de disponibilidades para consumo, depois de expressas em termos de consumo por habitante, foram correlacionadas, para o período de observação 1947/62, com a série de renda real disponível. Estabeleceram-se, desse modo, equações de regressão para 15 produtos, sendo calculados, subsequentemente, para cada nível previsto de renda real disponível por habitante, os respectivos coeficientes de elasticidade-renda.

As elasticidades assim obtidas foram corrigidas, a partir de 1962, pelos coeficientes de elasticidade-renda instantaneamente observados através das investigações de campo anteriormente mencionadas. Os dois tipos de coeficientes estão registrados no Quadro 28. Os coeficientes finais que emergem dessa correção, conjugados com as taxas de crescimento da renda real por habitante, deliberadamente previstas, conduzem à estimação dos níveis potenciais de consumo, em 1964, 1965 e 1970.

Obtidas as projeções de consumo potencial, procedeu-se à determinação do nível de produção capaz de atender à demanda total, tendo-se em conta as fugas em termos de semeaduras, perdas, etc. Mantidas constantes as relações representativas dessas fugas, recom põe-se o nível de equilíbrio teoricamente requerido para a produção.

13.3.3 — Excedentes e Deficits Potenciais

As projeções de oferta e demanda são apresentadas no Quadro 29. As projeções para 1964 talvez não traduzam, com razoável fidelidade, a situação real, porque, do lado da oferta, a série histórica básica não poderia refletir a conjuntura adversa de 1963, cujos efeitos se

QUADRO 28

COEFICIENTES DE ELASTICIDADE-RENTA DA DEMANDA DE PRODUTOS AGRÍCOLAS
(1962-1964-1965-1966-1970)

PRODUTOS	PREVISÕES									
	1962		1964		1965		1966		1970	
	Observações de longo período		Observações Instantâneas		Observações Instantâneas		Observações Instantâneas		Observações Instantâneas	
	Total		Meio rural	Meio urbano	Pela linha de tendência	Corrigido pela observação instantânea	Pela linha de tendência	Corrigido pela observação instantânea	Pela linha de tendência	Corrigido pela observação instantânea
Produtos Agrícolas										
Açúcar.....	0,20	0,29	0,25	0,32	0,20	0,29	0,19	0,28	0,17	0,25
Arroz.....	0,89	0,43	0,47	0,39	0,89	0,43	0,90	0,44	0,91	0,45
Banana.....	0,27	0,34	0,05	0,63	0,27	0,34	0,27	0,34	0,27	0,34
Batata.....	0,11	0,33	0,35	0,71	0,11	0,53	0,11	0,53	0,11	0,53
Café.....	—	0,18	0,32	0,05	—	0,18	—	0,18	—	0,18
Feijão.....	0	0,36	0,61	0,11	0	0,36	0	0,36	0	0,36
Laranja.....	0	0,48	0,28	0,67	0	0,48	0	0,48	0	0,48
Mandioca.....	0	0,23	—	—	0	0,23	0	0,23	0	0,23
Alpim.....	—	0,58	0,45	0,70	—	—	—	—	—	—
Farinha.....	—	0	0	0	—	—	—	—	—	—
Milho (farinha e fubá).....	0,57	0,27	0,57	0	0,57	0,27	0,58	0,27	0,62	0,29
Trigo.....	0,28	0,45	0,34	0,56	0,28	0,45	0,29	0,47	0,31	0,50
Produtos animais										
Banha.....	0	0,32	0,32	0,32	0	0,32	0	0,32	0	0,32
Carne bovina.....	0	0,48	0,40	0,56	0	0,48	0	0,48	0	0,48
Carne suína.....	0	0,82	0,91	0,72	0	0,82	0	0,82	0	0,82
Leite.....	0,65	0,73	0,49	0,96	0,65	0,73	0,65	0,73	0,63	0,71
Ovos.....	0,72	0,75	0,70	0,80	0,72	0,75	0,75	0,75	0,71	0,68
Pescado.....	0,77	0,22	0	0,44	0,77	0,22	0,79	0,23	0,81	0,23

FONTE: Instituto Brasileiro de Economia — Fundação Getúlio Vargas.

QUADRO 29

BRASIL

PROJEÇÕES DA OFERTA E DEMANDA PARA DETERMINADOS PRODUTOS ALIMENTARES

EXCEDENTES E DEFICITS POTENCIAIS

(extrapolada a tendência atual)

(1964-1965-1966-1970)

DISCRIMINAÇÃO	Unidade	1964			1965			1966			1970		
		Oferta	Demanda	Saldo	Oferta	Demanda	Saldo	Oferta	Demanda	Saldo	Oferta	Demanda	Saldo
Produtos da Lavoura													
Arroz.....	Mil toneladas	6 300	5 800	500	6 700	6 100	600	7 200	6 400	800	9 200	7 800	1 400
Banana.....	Milhões de cachos	300	280	20	310	290	20	320	310	10	360	370	10
Batata.....	Mil toneladas	1 260	1 220	40	1 300	1 300	—	1 340	1 350	10	1 500	1 700	200
Caná-de-açúcar.....	Mil toneladas	72 000	52 000	20 000	76 000	55 000	21 000	80 000	57 000	33 000	100 000	67 000	33 000
Fajão.....	Mil toneladas	1 820	1 880	—	1 890	2 000	110	1 900	2 100	200	2 050	2 500	450
Laranja.....	Milhões de frutos	9 800	9 100	700	10 300	9 500	800	10 800	10 000	800	12 900	12 300	600
Mandioca.....	Mil toneladas	20 700	20 200	500	21 700	21 100	600	22 700	22 000	700	27 100	26 000	1 200
Milho.....	Mil toneladas	10 400	10 800	—	10 900	11 400	500	11 500	12 000	500	14 100	15 300	1 200
Trigo.....	Mil toneladas	700	3 300	—	750	3 500	—	900	3 700	2 800	1 800	4 600	2 800
Produtos de Pecuária													
Banha.....	Mil toneladas	120	150	—	120	150	—	120	160	40	120	180	60
Carne bovina.....	Mil toneladas	1 300	1 500	—	1 320	1 600	—	1 330	1 700	370	1 350	2 100	750
Carne suína.....	Mil toneladas	330	330	—	350	350	—	360	360	—	430	470	40
Leite.....	Milhões de litros	6 000	6 000	—	6 250	6 250	—	6 500	6 500	—	7 500	8 200	700
Ovos.....	Milhões de dúzias	650	600	50	700	650	50	720	670	50	850	850	—
Pescado.....	Mil toneladas	460	460	—	500	500	—	560	510	50	800	610	190

estão fazendo sentir no corrente ano; paralelamente, do lado da demanda, a expansão da renda real tem pequena influência porque uma das hipóteses básicas sobre a taxa de crescimento econômico foi tomar, como ponto de partida, uma situação de estagnação. Essas considerações explicam, por exemplo, pequenos excedentes potenciais de ovos, encontrados este ano.

Partindo de 1964, pode-se sumariar a evolução conjugada da oferta e demanda dos quinze produtos arrolados, da seguinte maneira, a prevalecerem as hipóteses consideradas:

Produtos da Lavoura — Apresentando excedentes potenciais ao longo do período: cana-de-açúcar, arroz, mandioca e laranja; passando da situação de excedente para a de déficit: batata e banana; apresentando sistematicamente déficits crescentes ao longo do período: feijão, milho e trigo.

Produtos da Pecuária — Passando de uma situação de equilíbrio para déficit: carne suína, leite e ovos; apresentando déficits constantes: banha e carne bovina.

Produtos da Pesca — Apresentam tendência a um excedente potencial crescente. Há, no entanto, que considerar que a estatística registra uma considerável expansão da produção de pescado, que deve ter resultado de uma combinação da melhoria da própria coleta estatística e da sensibilidade do setor à modernização. Ademais, as populações rurais não se alimentam, praticamente, de pescado.

Admitindo que as diretrizes traçadas neste documento tenham ação efetiva sobre a oferta global da agricultura, podem-se prever as necessidades, em termos de terras de cultura e de rebanhos, referidas nos Quadros 30 e 31, respectivamente.

QUADRO 30
BRASIL

ÁREA DAS TERRAS DE CULTURA NECESSÁRIA PARA ATENDER À OFERTA DE EQUILÍBRIO
(Em milhares de hectares)

PRODUTOS	1962	1965	1966	1970
Algodão.....	3 458	4 100	4 400	6 000
Arroz.....	3 350	4 000	4 300	5 500
Banana.....	209	220	230	260
Cacau.....	465	400	400	410
Batata.....	196	230	240	300
Café.....	4 463	1 220	1 320	2 900
Cana-de-açúcar.....	1 467	1 770	1 860	2 320
Feijão.....	2 716	2 900	3 000	3 700
Laranja.....	126	125	130	160
Mandioca.....	1 477	1 600	1 670	2 000
Milho.....	7 343	8 700	9 200	11 800
Trigo.....	743	1 000	1 200	1 500
TOTAL.....	26 013	26 265	27 950	36 850

O quadro acima foi construído partindo do pressuposto de que a eficácia das medidas adotadas pelo Governo atual permita alcançar melhoria de rendimentos agrícolas que se situe ao nível médio, para cada cultura, dos três melhores anos no período 1955/62. Há, teoricamente, certa flexibilidade na apropriação das terras da lavoura, na hipótese da continuidade do plano de erradicação de cafezais improdutos e de reorientação dessa lavoura nas áreas ao sul do paralelo de 24°.

Nessas condições, a área de cultivo, em 1965, seria da mesma grandeza da registrada para 1962 e, até 1970, ter-se-ia de incorporar 8,5 milhões de hectares adicionais.

QUADRO 31

BRASIL

ESTIMATIVA DO EFETIVO NECESSÁRIO PARA ATENDER À OFERTA DE EQUILÍBRIO

(Em mil cabeças)

DISCRIMINAÇÃO	1962	1965	1966	1970
Bovinos.....	79 078	81 100	86 200	106 300
Suínos.....	52 841	53 600	55 100	74 700
Galinhas.....	119 523	130 000	140 000	180 000

QUADRO 32

BRASIL: NÍVEIS DE PRODUÇÃO PROGRAMADOS

PRODUTOS	Unidade	1965	1966	1970
Produtos da Lavoura				
Arroz.....	Mil toneladas	6 700	7 200	9 200
Banana.....	Milhão de cachos	310	320	370
Batata.....	Mil toneladas	1 300	1 350	1 700
Cana-de-açúcar.....	Mil toneladas	76 000	80 000	100 000
Feijão.....	Mil toneladas	2 000	2 100	2 500
Laranja.....	Milhão de frutos	10 300	10 800	12 900
Mandioca.....	Mil toneladas	21 700	22 700	27 200
Milho.....	Mil toneladas	11 400	12 000	15 300
Trigo.....	Mil toneladas	750	900	1 800
Produtos de Pecuária				
Banha.....	Mil toneladas	150	160	180
Carne Bovina.....	Mil toneladas	1 600	1 700	2 100
Carne Suína.....	Mil toneladas	350	360	470
Leite.....	Milhão de litros	6 250	6 500	8 200
Ovos.....	Milhão de dúzias	700	720	850
Produção de Pescado.....	Mil toneladas	500	560	800

Utilizando os dados do Serviço de Estatística da Produção e pressupondo que, no período 1964/1970, seja possível alcançar rendimento em carne igual à média dos três melhores anos do período 1955/1962, e admitindo, ainda, a relação abate/efetivo calculada de modo análogo, tem-se necessidade de aumento dos rebanhos bovinos e suínos, estimada em 2,5% e 1,2%, em 1965, e 34 e 41%, em 1970.

No tocante à produção de aves, admitiu-se, similarmente, o número de galinhas necessárias para atender à demanda projetada de ovos, considerando a média da relação postura/aves obtida nos três melhores anos do período, em referência.

13.4 — A AÇÃO GOVERNAMENTAL NO SETOR AGRÍCOLA

A continuar a tendência observada no passado, a oferta agrícola, aos preços do primeiro semestre de 1964, atingirá 3 841, 4 022 e 4 871 bilhões de cruzeiros em 1965, 1966 e 1970, respectivamente. Em relação a 1962, êsses níveis significam, aproximadamente, 8%, 12% e 37% do crescimento físico do produto da agricultura. Levando em conta as projeções de demanda apresentadas no item anterior, a oferta global de equilíbrio (volume necessário para que o setor agrícola não seja fonte de pressão inflacionária emergindo do lado do suprimento) terá de situar-se, aos preços do primeiro semestre de 1964, ao nível de 3 925, 4 280 e 5 567 bilhões de cruzeiros e alcançar, portanto, taxas de expansão de 10%, 12% e 55%, em 1965, 1966 e 1970.

A correção dêsse desequilíbrio prospectivo implica na adoção de uma linha de conduta, na política agrícola, que se deve concentrar nos seguintes pontos:

- a) sistema de incentivos à exportação de açúcar, arroz e laranja, constantes do Quadro 29, além de algodão, cacau, juta, mamona em óleo, mate e sisal;
- b) fomento à produção de batata, feijão, milho e trigo, além de culturas hortícolas, frutícolas e silvícolas;
- c) implantação de uma tecnologia avançada no ramo da produção animal, com o objetivo não apenas de atender ao crescimento da demanda, mas também de produzir excedentes exportáveis, particularmente no tocante à carne bovina.

Meta para a Produção de Alimentos

Para que a agricultura responda convenientemente à demanda dos principais produtos alimentícios, será necessário que se alcancem, em 1965 e 1970, níveis físicos da produção constantes do Quadro 32. Em verdade, alguns dêsses níveis de produção originam excedentes potenciais que definem, automaticamente, algumas das metas de expor-

tação. No caso do trigo, os níveis aqui fixados, de forma realista, significam que o atendimento da demanda interna continuará a depender, pesadamente, da importação. Os níveis de produção de carne satisfazem, teóricamente, a demanda interna em expansão. Mas, se atingidos, podem ser conjugados com o crescimento da produção de pescado, a fim de que haja possibilidade de exportação, sem prejuízo do mercado interno.

Meta para a Produção de Matérias-Primas

No tocante à produção de matérias-primas, não parece conveniente fixar metas que incluam ação mais intensa de fomento à produção do que aquela que se vem verificando historicamente. No caso da produção de algodão, cuja demanda global depende das condições do mercado externo, os níveis de produção obtidos pela simples projeção da tendência parecem satisfatórias para atender ao crescimento da demanda interna. Podem ser fixados em 2 300, 2 500 e 3 400 mil toneladas em 1965, 1966 e 1970, respectivamente. No tocante à juta, seria preciso considerar um aumento de produção para 60, 62 e 80 mil toneladas nos três anos de definição dos objetivos, supondo-se a existência de uma correlação entre esse produto e a própria expansão planejada para a produção de grãos.

Meta para Aumento das Exportações

Dependendo, evidentemente, das condições do mercado mundial, pode o Brasil considerar a exportação dos seguintes níveis físicos para os produtos abaixo indicados:

QUADRO 33

PRODUTOS	Unidade	1965	1966	1970
Açúcar.....	Mil toneladas	1 200	1 900	1 900
Arroz.....	Mil toneladas	600	800	1 400
Café.....	Mil sacas	19 000	19 000	19 000
Laranjas.....	Milhão de frutos	800	800	600
Mandioca.....	Mil toneladas	600	700	1 200
Pescado.....	Mil toneladas	—	50	190

Ter-se-á, assim, ligeira diversificação das exportações, com razoável crescimento do comércio. No caso do café, a meta das exportações tem uma definição exógena, decorrente de acordo internacional. Para sua realização, algumas das outras metas ficam condicionadas a investimentos de infra-estrutura e à capacidade de adaptação do setor industrial (açúcar e pescado).

No tocante à carne bovina, que no cômputo das projeções de oferta e demanda não figura com excedente exportável, é de notar que se poderá fixar uma meta de exportação em torno de 400 mil toneladas, mediante a eliminação de notórias deficiências dos nossos métodos tradicionais de criação, notadamente em matéria de forragens, resultando em baixa taxa de reprodução e de engorda, e perdas elevadas. Uma idéia da baixa eficiência daí decorrente é dada pela comparação da relação abate/efetivo entre o Brasil e os Estados Unidos, por exemplo (9,9% e 27%, respectivamente, Quadro 24). Igualmente, enquanto a idade para atingir o peso de mercado é de 4 a 6 anos no Brasil, naquele país é de apenas metade.

Programas destinados a incentivar substancial progresso técnico nesse setor, em curto prazo, constituirão um dos objetivos da política de desenvolvimento em relação à pecuária nacional.

Meta para Substituição de Importações

No que concerne ao trigo, a idéia de substituir importações tem de ser considerada num sentido dinâmico. Se o consumo de trigo não vier a sofrer maior contingenciamento do que o existente, o máximo que se pode pretender, com o aumento da produção, prevista para 750 mil toneladas em 1965, 900 mil toneladas em 1966 e 1 800 mil toneladas em 1970, é diminuir o ritmo no aumento do hiato entre oferta e demanda. Êsses objetivos são bem mais modestos do que os apresentados no Plano do Desenvolvimento da Triticultura, para o período 1964/70, (Ministério da Agricultura, 1963).

No tocante à borracha, não parece haver perspectivas de aumento sensível da produção doméstica de borracha natural, a não ser em longo período. Presentemente, a borracha natural cobre 40% do consumo e há manifesta tendência para substituir a importação com a produção de elastômeros sintéticos.

Meta para a Redistribuição Geográfica das Populações Rurais

Dentro das diretrizes gerais da política agrícola, pode-se considerar a colonização como uma peça importante para o alívio das pressões demográficas de certas áreas. Parece razoável fixar, como meta para a redistribuição geográfica da população, o deslocamento de 150 mil famílias do Nordeste para os espaços vazios do Maranhão e para o sudoeste do Paraná, entre 1964 e 1970.

O objetivo fixado parece extremamente modesto se se tem em conta que a SUDENE havia previsto, em 1961, o deslocamento de 1 milhão de indivíduos para o Maranhão. Mas, como sérias dificuldades de pla-

nejamento e organização provaram ser de difícil cumprimento os objetivos antes prefixados, foi formulada meta menos ambiciosa, que parece, entretanto mais ajustada à capacidade organizacional do País para planejar fluxos migratórios.

Meta para Treinamento de Mão-de-Obra

A fim de estimular a oferta global de produtos agrícolas a alcançar o nível físico da demanda correspondente aos preços de oferta em equilíbrio, convém fixar um objetivo para treinamento intensivo de mão-de-obra. Esse treinamento deve abranger pouco mais de 200 mil indivíduos, entre 1964 e 1970. Esse volume de emprêgo sôbre o qual se concentrará a ação direta do esforço de treinamento, corresponde à força de trabalho considerada na meta para redistribuição geográfica, agregada ao volume de mão-de-obra a ser abrangido pela reorganização agrária de determinadas regiões. A mecânica de treinamento apoiar-se-á na combinação do serviço de extensão rural com a criação de áreas de demonstração.

POLÍTICA DE COMÉRCIO EXTERIOR

14.1 — O COMÉRCIO EXTERIOR NO PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO

Dois motivos principais explicam a importância estratégica do comércio exterior para os países subdesenvolvidos: o valor relativamente alto do coeficiente de exportações e o conteúdo relativamente elevado de bens de capital importados nos investimentos nacionais. Devido ao primeiro, o produto nacional apresenta elevado grau de sensibilidade com respeito à variação do *quantum* e dos preços das exportações, dependência essa agravada pela concentração das exportações em número reduzido de produtos. Por seu lado, o conteúdo de bens de capital importados nos investimentos internos fá-los depender da capacidade de importar do país, cujos determinantes principais são a receita das exportações e o ingresso líquido de capitais.

A economia brasileira, acompanhando a tendência geral para a especialização internacional dominante no século XIX, tornou-se e manteve-se, até a década 1930/39, uma economia típica de exportação. Estima-se que no quinquênio 1925/29 cerca de 20% do produto interno bruto correspondiam ao valor das exportações; essa vinculação se eleva apreciavelmente se são tomados em conta o valor de atividades complementares ligadas à exportação — por exemplo, transporte e comercialização dos produtos exportáveis — e o efeito multiplicador da exportação. Até essa época, portanto, o setor externo constituía o principal impulso de crescimento da economia nacional.

A partir da II Guerra, porém, o desenvolvimento da economia brasileira se fez com uma substituição gradativa do estímulo externo pelo de origem interna(*), criado pela expansão das atividades manufatureiras. Esta, por sua vez, foi condicionada pelo comportamento insatisfatório da capacidade de importar e pelas dificuldades de abastecimento do país no exterior nos anos da Segunda Guerra Mundial. E, com a interação entre a industrialização e o crescimento da renda real *per capita*, alterou-se notavelmente a estrutura da economia do país.

(*) O coeficiente de exportações (i. e., a relação valor das exportações/produto nacional bruto) diminuiu de 14% em 1939 para 7% nos últimos anos.

Se por um lado é certo que o valor das exportações deixou de ter a importância quantitativa de antes na formação do produto nacional, não é menos certa, por outro lado, a persistência — e, talvez, o aumento — da importância estratégica da capacidade de importar na determinação do nível de investimentos (*). E a capacidade de importar, conforme se indicou anteriormente, depende sobretudo das exportações, e em menor escala, da entrada líquida de capitais.

Destarte, o desenvolvimento econômico do país, que depende em grande medida da taxa de investimentos, demandará inevitavelmente uma expansão simultânea da receita das exportações(**). Isto equivale a aceitar a crescente dificuldade de continuar o desenvolvimento econômico do país com base nas características recentes, isto é, na substituição de importações. Esta, que até pouco visara principalmente aos bens de consumo final, havendo esgotado as possibilidades substitutivas nesse setor, teria que continuar se orientando para os setores de matérias-primas, produtos intermediários e bens de capital, onde as alternativas não são muitas, nem fáceis.

A industrialização do país não se fez sob uma política orientadora que, juntamente com a adoção de normas de economicidade, ensejasse uma expansão mais harmônica dos diversos setores industriais e de atividades produtoras complementares. Ela se realizou principalmente como uma reação defensiva, visando a superar circunstâncias adversas e dificuldades no balanço de pagamentos. A existência de uma política manufatureira mais integrada poderia, provavelmente, ter-lhe assegurado padrões mais altos de eficiência e diminuído o grau de desequilíbrio entre os vários ramos fabris. Também o fomento à produção industrial para o mercado externo teria sido de grande significação.

Com o processo de substituição de importações e o crescimento econômico do país, modificou-se sensivelmente a pauta de importações, com o considerável aumento das proporções das matérias-primas, de combustíveis e produtos intermediários. As compras desses produtos representam atualmente cerca de 50% do valor total das importações. Adicionando a essa cifra as importações de trigo em grão — equivalentes a 10% do total — e as de equipamentos indispensáveis para fins de reposição anual do capital fixo — estimadas em

(*) Atualmente, cerca de 20% dos investimentos correspondem a bens de capital importados. Além disso, o funcionamento corrente da economia nacional requer uma quota apreciável de matérias-primas e outros produtos intermediários de procedência estrangeira.

(**) Pois não é dado esperar que o influxo de capitais estrangeiros possa crescer na medida exigida pelas importações implícitas nas taxas programadas de desenvolvimento econômico.

aproximadamente 1/5 das importações de bens de capital, ou seja, 7% do total das importações — tem-se que cerca de 70% do total da importação constituem produtos imprescindíveis à manutenção da produção corrente interna e ao atendimento das necessidades básicas da população.

Outra partida rígida do balanço de pagamentos são os encargos decorrentes de compromissos financeiros assumidos pelo país no exterior (amortização e juros das dívidas externas), que, somada à das importações, torna demasiadamente pequena a margem comprimível em moeda estrangeira. A menos que o país consiga em um futuro próximo inverter a tendência desfavorável da capacidade de importar dos últimos anos, será necessário talvez racionar as importações acima da mencionada margem de 30%, com o que se comprometeria não apenas a taxa de desenvolvimento econômico, mas também a manutenção da produção corrente.

Impõe-se, portanto, a adoção urgente de medidas que estimulem as exportações.

As medidas de política econômica relacionadas com a expansão industrial do país têm sido discriminatórias contra as exportações, por haverem subsidiado e protegido a produção para o consumo interno, mas não a que poderia destinar-se à exportação. Na realidade, essa tendência não se limitou ao setor manufatureiro: as exportações em geral, tanto de produtos tradicionais como de novos produtos, têm estado sujeitas a entraves de toda sorte, tais como taxas de câmbio amplamente dissociadas da estrutura de custo e preços internos, processamento burocrático excessivamente lento e complicado, etc. Não é surpreendente, portanto, que a exportação se tenha mantido relativamente estagnada e sem variações apreciáveis na sua composição nos últimos vinte anos.

14.2 — O COMPORTAMENTO DA CAPACIDADE DE IMPORTAR

Conforme se pode observar no quadro a seguir, a capacidade de importar(*) do país não se tem comportado de maneira satisfatória para o seu desenvolvimento econômico.

O *quantum* de exportações esteve praticamente estagnado entre os anos extremos do período 1947/1963: decresceu de 1948 até a metade da década dos 50, para elevar-se desde então. Essa tendência à recuperação, entretanto, foi mais que compensada pelo comporta-

(*) Definida como a soma algébrica da exportação de mercadorias, mais o saldo líquido dos serviços e o ingresso líquido de capitais do exterior.

QUADRO 34

CAPACIDADE DE IMPORTAR E IMPORTAÇÕES (1)

(Em milhões de dólares de 1953)

ANOS	Exportação de mercadorias (a preços de 1953) (A)	Efeito das variações na Rel. de Intercâmbio (B)	Poder aquisitivo das exportações de mercadorias (C)	Saldo dos serviços (a preços de 1953) (2) (D)	Amortizações (a preços de 1953) (E)	Capacidade de importar (exc. ingressos de capitais) (F)	Ingresso líquido de capital (3) (G)	Capacidade de importar total (H)	Importações efetivas (valor FOB) (I)	Insuficiência de capacidade de importar (J)
						(C-D-E)				
1947.....	1 961	—	1 079	—	195	36	651	33	684	—
1948.....	2 005	—	1 122	—	204	46	633	20	653	—
1949.....	1 803	—	847	—	202	93	661	37	698	—
1950.....	1 562	—	109	—	304	91	1 058	31	1 098	—
1951.....	1 686	—	84	—	418	24	1 160	35	1 195	—
1952.....	1 375	—	138	—	292	53	992	57	1 049	—
1953.....	1 539	—	—	—	554	46	1 139	91	1 230	—
1954.....	1 331	—	453	—	391	154	1 239	128	1 367	—
1955.....	1 526	—	275	—	390	177	1 234	168	1 402	—
1956.....	1 665	—	217	—	466	237	1 179	413	1 592	—
1957.....	1 530	—	260	—	459	310	1 021	574	1 595	—
1958.....	1 480	—	281	—	434	456	871	675	1 546	—
1959.....	1 806	—	163	—	574	580	815	850	1 665	—
1960.....	1 813	—	18	—	681	594	556	625	1 181	—
1961.....	1 976	—	59	—	499	434	984	878	1 770	—
1962.....	1 812	—	290	—	404	353	765	534	1 299	—
1963.....	2 045	—	348	—	317	422	958	358	1 316	—

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Departamento Econômico (Divisão de Balanço de Pagamentos) da SUMOC.

(1) Os processos empregados no cálculo dos elementos constantes deste quadro encontram-se descritos no Boletim Econômico da América Latina (setembro de 1956, pág. 32) publicado pelo CEPAL.

(2) Inclui rendas de investimentos efetivamente transferidas.

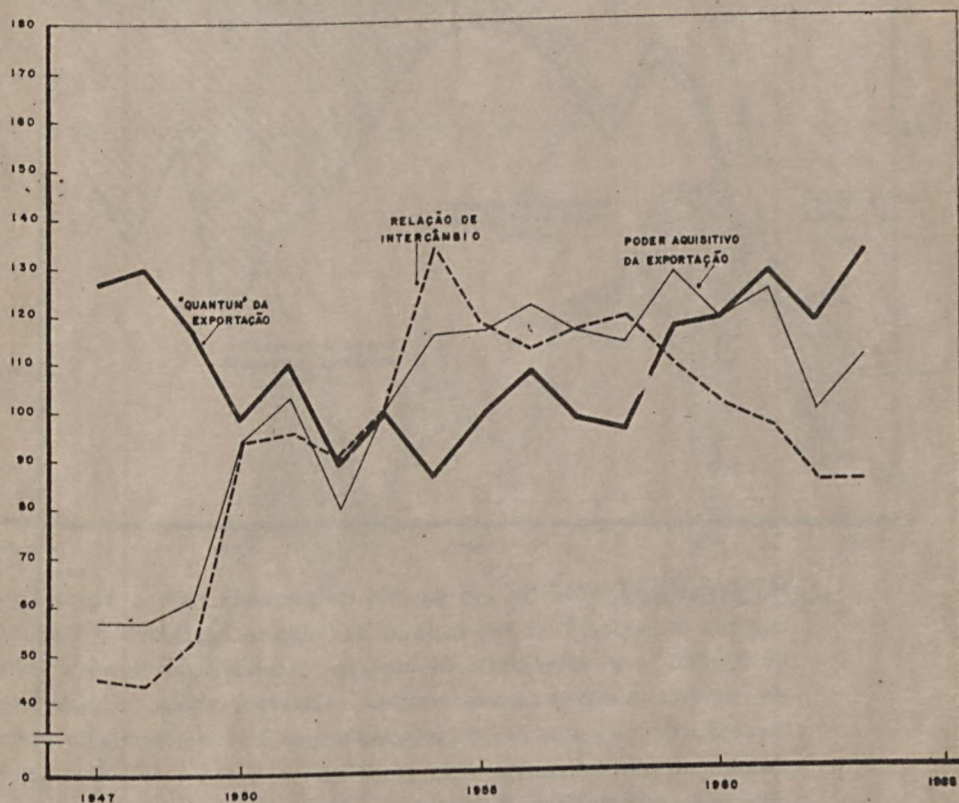
(3) Capitais de prazo médio e longo (exclusive reinvestimentos e empréstimos de regularização).

mento adverso das relações de troca(*). Em consequência, o poder aquisitivo das exportações(**), que vinha em aumento nos primeiros anos do período, tendeu ao estancamento e, posteriormente, ao declínio. Os saldos positivos nas contas de capitais, em boa parte diluídos pelos deficits no balanço dos serviços, não foram suficientes para impedir que se interrompesse a tendência relativamente favorável da capacidade de importar a partir de 1955.

GRÁFICO XIV — 1

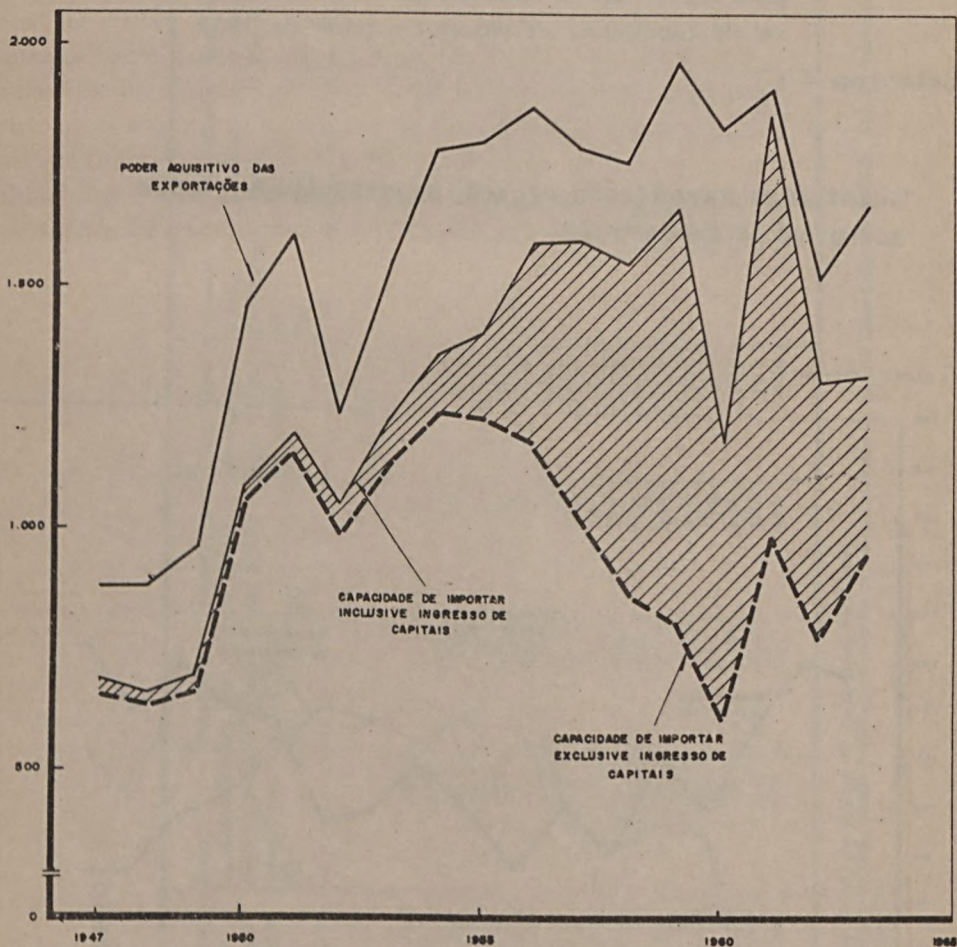
"QUANTUM" DA EXPORTAÇÃO, RELAÇÃO DE INTERCÂMBIO E PODER AQUISITIVO DA EXPORTAÇÃO

ÍNDICES (1953 = 100)



901 JUL 64

- (*) Índice dos preços de exportação dividido pelo índice dos preços de importação.
 (**) "Quantum" exportado mais o efeito das variações nas relações de troca.

CAPACIDADE DE IMPORTAÇÃO DO BRASIL
(EM MILHÕES DE DÓLARES DE 1953)Milhões de
dólares de
1953

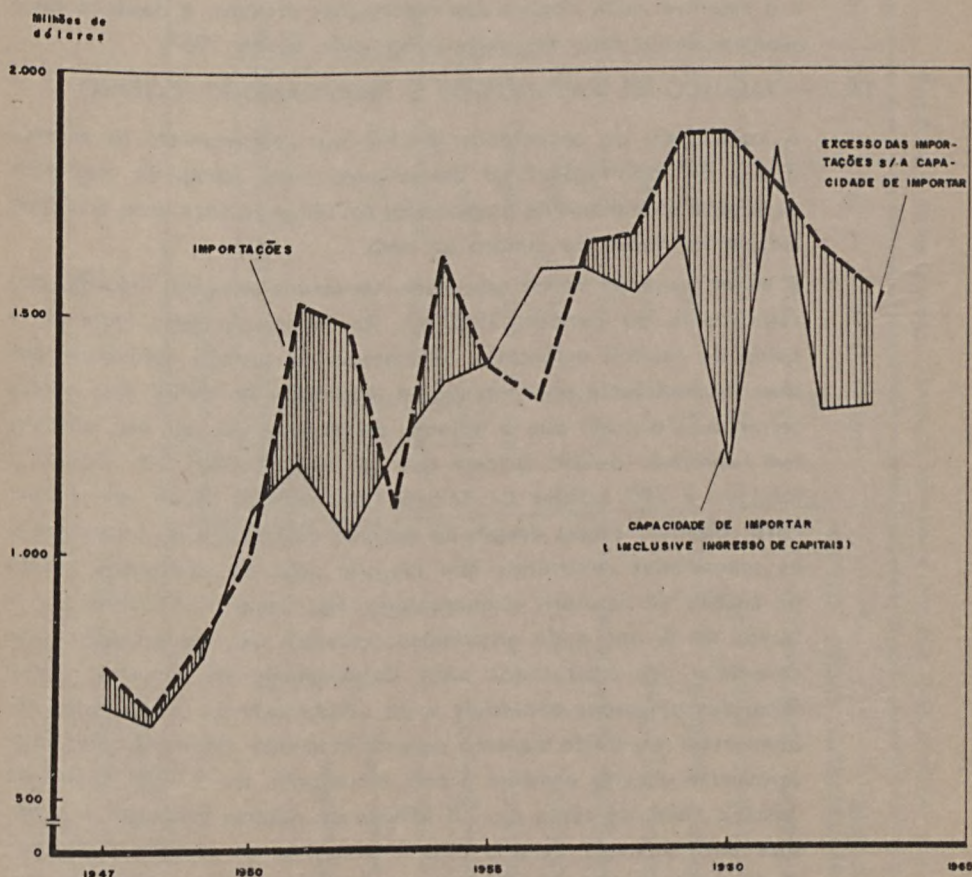
301 JUL 64

No período de 1947/54, em que foi de pequeno vulto o ingresso de capitais do exterior, a capacidade de importar exclusive o ingresso de capitais e a capacidade de importar acrescida do ingresso bruto de capitais variavam paralelamente. Ocorreu, então, considerável elevação da primeira, devido principalmente à violenta alta do preço do café, o que determinou uma simultânea expansão do poder aquisitivo das exportações. A partir de 1955, entretanto, as duas curvas da capacidade de importar se orientaram em sentidos opostos. O poder aquisitivo das exportações, embora ascendente até 1961, elevou-se relativamente pouco, comparado com o período anterior, justamente quando se expandiam rapidamente as despesas do país com os serviços internacionais e a amortização dos empréstimos, fatos

que não poderiam deixar de afetar sèriamente a capacidade de importar do país. De fato, a capacidade de importar, exclusive o ingresso de capitais, tornou-se, a partir de 1957, cada vez mais insuficiente para atender mesmo ao suprimento de combustíveis, matérias-primas, produtos intermediários e bens de capital requeridos pela produção corrente e, no caso do trigo, pelo consumo da população. É fácil avaliar-se as condições difíceis que a economia nacional teria enfrentado já em 1955/60, não fôsse o vulto da cooperação financeira recebida do exterior, sob a forma de empréstimos e investimentos, graças à qual se pôde manter o nível das importações e a taxa de crescimento do produto interno bruto. De fato, a capacidade de importar total sòmente se manteve em nível relativamente satisfatório no período 1955/61 devido ao refôrço que recebeu do capital estrangeiro.

GRÁFICO XIV — 3

CAPACIDADE DE IMPORTAR E IMPORTAÇÕES (EM MILHÕES DE DÓLARES DE 1953)



50.JUL.64

Nos anos de 1962 e 1963, entretanto, houve uma diminuição sensível da capacidade de importar total, com o conseqüente agravamento das dificuldades do balanço de pagamentos. Com efeito, o aumento da capacidade de importar no período 1947/54 já se mostrara insuficiente para acompanhar o crescimento das importações, conforme o indica o Gráfico XIV-3, pois o desenvolvimento econômico, mais a inflação interna e a política de subvenção cambial às importações, haviam determinado rápida expansão na procura de artigos importados. O menor aumento da capacidade de importar a partir de 1955 veio tornar ainda mais difícil essa situação, pois as necessidades de importação tenderam a aumentar, sobretudo as de combustíveis, matérias-primas e produtos intermediários, e, não obstante o desestímulo às compras no exterior decorrente da acentuada elevação das taxas efetivas de câmbio, o excesso das importações sobre a capacidade de importar avolumou-se no quinquênio 1955/60, com o conseqüente agravamento do deficit do balanço de pagamentos. A situação piorou ainda mais em 1962 e 1963, quando a acentuada retração do ingresso de capitais contraiu a capacidade de importar, e a manteve muito abaixo das importações efetivas, a despeito de o *quantum* destas estar sob forte compressão desde 1961.

14.3 — BALANÇO DE PAGAMENTOS E ENDIVIDAMENTO EXTERNO

A insuficiência da capacidade de importar relativamente às necessidades de importações tem determinado uma acentuada tendência deficitária no balanço de pagamentos nos últimos quinze anos, conforme indicam os dados do quadro ao lado.

A maior parte do deficit acumulado em contas correntes (36,4%) correspondente ao período 1960/63, foi financiada pelo ingresso líquido de capitais autônomos. O ingresso de capitais autônomos, porém, foi insuficiente para atender à totalidade do deficit das contas correntes, de modo que o balanço de pagamentos, em seu conjunto, tem registrado deficits vultosos que, no período 1947/63, atingem o total de 2 720 milhões de dólares (160 milhões anuais, em média). Para cobertura desses deficits no conjunto do balanço de pagamentos, as autoridades monetárias têm lançado mão de operações oficiais de crédito de natureza compensatória, tais como a utilização de reservas de divisas e de empréstimos externos de regularização que, acrescidos dos contratados para financiamento de projetos específicos, dos atrasados comerciais e da dívida externa consolidada, determinaram um rápido aumento do endividamento externo do país principalmente a curto e médio prazo, alcançando em 1.º de janeiro de 1964 o valor de cerca de 3,8 bilhões de dólares (principal e juros). Esse endividamento externo não é excessivo em relação à capacidade de pagamento a longo prazo do país, mas sua distribuição no tempo se apresentava de maneira prejudicial, registrando-se enorme

QUADRO 35

BALANÇO DE PAGAMENTOS DO BRASIL

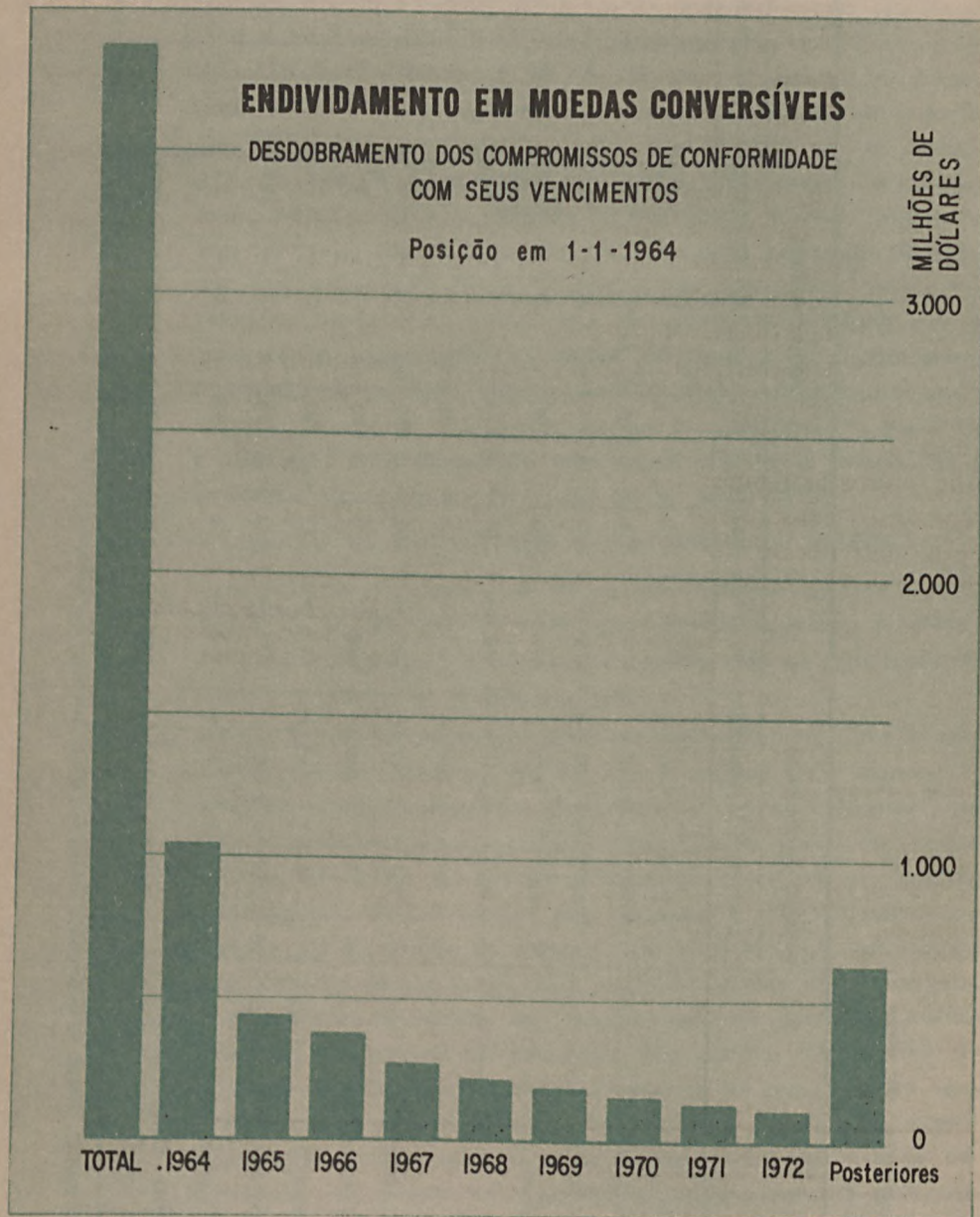
(Em milhões de dólares)

	POSIÇÃO ACUMULADA					MÉDIAS ANUAIS				
	1947-1949	1950-1954	1955-1959	1960-1963	1947-1963	1947-1949	1950-1954	1955-1959	1960-1963	1947-1963
A — MERCADORIAS										
Exportação (FOB).....	3 440	7 642	6 818	5 293	23 193	1 147	1 528	1 364	1 323	1 364
Importação (FOB).....	— 2 879	— 6 863	— 5 819	— 5 183	— 20 744	— 960	— 1 373	— 1 164	— 1 298	— 1 220
Balanço Comercial.....	561	779	999	110	2 449	187	156	200	28	144
B — SERVIÇOS.....	— 862	— 2 047	— 1 888	— 1 558	— 6 355	— 287	— 409	— 378	— 390	— 374
C — DONATIVOS.....	— 34	— 25	— 48	— 17	— 124	— 11	— 5	— 9	— 4	— 7
D — TRANSAÇÕES CORRENTES (A+B+C).....	— 335	— 1 293	— 937	— 1 465	— 4 030	— 112	— 259	— 187	— 366	— 237
E — CAPITAIS AUTÔNOMOS.....	— 13	266	948	609	1 810	— 4	— 53	190	153	106
F — ERROS E OMISSÕES.....	68	— 14	— 387	— 167	— 500	22	— 3	— 77	— 42	— 29
G — SUPERAVIT OU DEFICIT (—).....	— 280	— 1 041	— 376	— 1 023	— 2 720	— 93	— 208	— 75	— 255	— 160
H — ATRASADOS COMERCIAIS.....	144	— 141	— 8	— 198	192	48	— 28	— 2	— 50	— 12
I — FINANCIAMENTO OFICIAL COMPEN- SATÓRIO.....	136	1 182	384	825	2 528	45	236	77	205	148

FONTE DOS DADOS BRUTOS: SUMOC — Departamento Econômico — Divisão de Balanço de Pagamentos.

concentração de encargos para o período 1964/66, como mostra o Gráfico XIV-4. Na realidade, os encargos correspondentes ao biênio 1964/65 representavam cêrca de 48% daquele endividamento total com compromissos da ordem de 1,038 bilhão e 436 milhões de dólares para 1964 e 1965, respectivamente.

GRÁFICO XIV — 4



A gravidade do problema do endividamento externo do país dizia respeito não propriamente ao montante da dívida, que não era excessivo em relação à capacidade de pagamento do país a longo prazo, mas à sua concentração em período muito curto: 48% do total deveriam ser pagos em 1964 e 1965.

O atual Governo dedicou-se desde o início a uma série de negociações externas com vistas a uma melhor redistribuição das amortizações correspondentes ao biênio 1964/65, através da consolidação das dívidas vincendas.

A primeira etapa dessas negociações visou à consolidação dos compromissos relativos a financiamentos de projetos específicos e se concluiu pela Ata de Paris, de 1.º de julho de 1964, e por Acôrdos bilaterais de consolidação com os Estados Unidos da América, Alemanha, França, Países Baixos, Reino Unido, Itália, Suíça e Japão.

Como mostra o Quadro 36, êsses Acôrdos representaram um desfôgo cambial da ordem de US\$ 187,8 milhões, no biênio, a que se acrescenta um alívio cambial de US\$ 56 milhões resultantes da extensão do mesmo esquema de Paris aos créditos de fornecedores privados americanos, após negociações realizadas em outubro nos Estados Unidos da América. Assim sendo, a consolidação da dívida relativa a crédito de fornecedores com vencimento em 1964/65, representou um desfôgo total da ordem de US\$ 243,8 milhões, que veio

QUADRO 36

FINANCIAMENTOS DE PROJETOS ESPECÍFICOS

COMPROMISSOS CONSOLIDADOS SEGUNDO ATA VERBAL DE 1-7-1964 (*)

UNIDADE: US \$ 1 000,00

	COMPROMISSOS A SEREM LIQUIDADOS NO BIÊNIO (Principal + Juros)			DESAFÔGO RESULTANTE DO REESCALONAMENTO OBTIDO EM 1964		
	1964	1965	Total	1964	1965	Total
EE.UU. — Eximbank.....	49,3 (34,5)**	44,9 (32,0)**	94,2 (66,5)**	32,4	30,1	62,5
Países Europeus.....	75,4	69,2	144,6	29,2	34,1	63,3
Alemanha.....	27,6	22,2	49,8	8,0	9,5	17,5
França.....	23,0	18,8	41,8	9,0	9,7	18,7
Holanda.....	0,9	0,8	1,7	0,6	0,6	1,2
Reino Unido.....	8,8	7,8	16,6	6,1	5,5	11,6
Itália.....	11,2	16,7	27,9	2,8	6,8	9,6
Suíça.....	3,9	2,9	6,8	2,7	2,0	4,7
JAPÃO.....	17,4	17,0	34,4	12,2	11,9	24,1
TOTAL.....	142,1	131,1	273,2	73,8	76,1	149,9

(*) Êstes valores correspondem apenas ao reescalamento resultante das negociações realizadas no corrente ano. Adicionando-se a êsses valores os dos refinanciamentos decorrentes dos acôrdos de consolidação de 1961 com a Alemanha, França e Itália, nos montantes de US\$ 23,4 milhões para 1964 e 14,5 milhões de dólares para 1965, teremos as seguintes cifras:

	ACÔRDOS DE 1961	ACÔRDOS DE 1964	TOTAL
1964.....	23,4	73,8	97,2
1965.....	14,5	76,1	90,6
1964/65.....	37,9	149,9	187,8

(**) Reescalamento do principal em 94%.

aliviar sensivelmente o Balanço de Pagamentos do país no período. Uma segunda etapa de consolidação de compromissos financeiros no exterior abrangeu créditos compensatórios, tais como, (a) débitos com o Tesouro americano no montante de US\$ 25,3 milhões, vencidos em 1964 e que tiveram o pagamento diferido para 1965 e 1966; (b) dívidas de US\$ 19 milhões e US\$ 6,6 milhões com o EXIMBANK diferidas para 1965, 1966 e 1967; (c) vencimentos no Fundo Monetário Internacional, no valor de US\$ 106 milhões, escalonados para liquidação em 25 meses.

14.4 — PERSPECTIVAS DA CAPACIDADE DE IMPORTAR

O crescimento do produto real à taxa de 6% para 1965 e 1966 requereria uma expansão pelo menos igual das importações(*). Por outro lado, a liquidação das dívidas externas continuará afetando negativamente a capacidade de importar. O ingresso de capitais estrangeiros, sob a forma de investimentos diretos, poderá continuar contribuindo para reforçar a capacidade de importar, mas se trata de elemento de natureza instável e aleatória. Assim sendo, a não ser que melhore a relação de intercâmbio, o aumento da capacidade de importar terá que depender quase que inteiramente do volume das exportações. Simultaneamente com uma política de expansão e diversificação das exportações, o Govêno pretende criar condições para a expansão do turismo — que pode vir ainda a ser fonte importante de divisas — e acelerar o programa de reaparelhamento da marinha mercante nacional e serviços auxiliares, pois o transporte marítimo é, entre os serviços não financeiros, o que mais contribui para o deficit do balanço de pagamentos. Mas será a alternativa da exportação que deverá concentrar os esforços de fortalecimento da capacidade de importar.

No que diz respeito à exportação, há dois aspectos a considerar: dos preços e do volume físico. Dificilmente as medidas tomadas internamente poderão influir sobre os primeiros, mas as perspectivas do volume físico são animadoras desde que o país se empenhe num grande esforço de conquista e expansão de mercados, principalmente na área da ALALC. Impõe-se, nesse sentido, uma política agressiva de expansão e diversificação das exportações, visando a aproveitar ao máximo as possibilidades do mercado mundial, seja de produtos tradicionais — que, embora limitadas, ainda não estão totalmente exploradas pelo Brasil — seja de novos produtos primários e, notadamente, os da indústria manufatureira.

(*) Devido à necessidade de abater a pressão inflacionária e às perspectivas de acréscimo da relação capital/produto do processo substitutivo de importação.

Providências do Poder Público

- a) *Manutenção de taxas cambiais realísticas para a exportação.* A adoção de taxas de câmbio reajustadas com grande atraso relativamente à alta dos preços internos, tem redundado freqüentemente em sério desestímulo às exportações, sobretudo de novos produtos, notadamente os manufaturados.
- b) *Racionalização do processo burocrático da exportação.* Não obstante os resultados favoráveis conseguidos nos últimos anos a respeito, ainda resta muito o que fazer a fim de eliminar os entraves burocráticos que embaraçam as exportações. Impõe-se a extinção de documentos desnecessários, ainda existentes, bem como a redução, ao mínimo, dos trâmites burocráticos, inclusive do número de órgãos que atuam no processamento da exportação.
- c) *Isenção de ônus fiscais sobre a exportação.* Não são poucos os ônus fiscais que incidem sobre a exportação de nossos produtos, reduzindo-lhes, pela elevação dos custos, seu poder competitivo no exterior, principalmente no que diz respeito aos produtos manufaturados, que, por serem de maior complexidade de fabricação, ficam onerados com incidências múltiplas de certos impostos. A exemplo do que ocorre na Alemanha Ocidental, Itália, México, Colômbia e outros países, poder-se-iam isentar as exportações de certos impostos, tais como o de vendas e consignações, de consumo e do selo, ou conceder ao produtor-exportador subsídio correspondente ao valor dos impostos pagos sobre as transações desde a matéria-prima até sua transformação em produto acabado (inclusive o imposto de importação sobre as matérias-primas e materiais importados), para a parte de sua produção que seja exportada. O primeiro passo neste sentido vem de ser dado pelo Estado de São Paulo, através do projeto de lei aprovado pela Assembléia Legislativa, o qual concede aos produtores bonificação igual ao valor dos tributos que incidem sobre as etapas de produção das mercadorias a serem exportadas. Projeto semelhante já se acha em curso na Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais.
- d) *Simplificação do processo de restituição dos direitos aduaneiros ("draw-back").* Desde a regulamentação do Decreto 50 485, de 25 de abril de 1961, poucas empresas têm se utilizado das vantagens do "draw-back", no caso de matérias-primas e materiais importados utilizados na produção de artigos exportados. O processo de restituição é muito demorado, além de ser elevado o seu custo administrativo que, em muitos casos, chega a superar o montante dos direitos aduaneiros pagos pelo importador. Por essa razão, muitas emprê-

sas preferem abrir mão do direito à restituição, a ter que incorrer em despesas extras, em troca do recebimento de cruzeiros bastante desvalorizados em relação à data da exportação. Um processo mais simples, rápido e menos custoso, propiciaria maiores estímulos às firmas exportadoras, com reais benefícios para a economia nacional(*).

e) *Financiamento à exportação e à produção de manufaturas exportáveis.* Com relação ao crédito à exportação, a CACEX já realizou notável progresso, tornando possível, através de seus financiamentos, algumas vendas importantes de bens de capital, principalmente produtos da indústria automobilística, no exterior. Contudo, providências deverão ser tomadas no sentido de ampliar e tornar permanentes as bases dessa modalidade de crédito, recorrendo-se a recursos financeiros externos, a fim de evitar pressões inflacionárias adicionais, que tal sistema poderá criar no País (**).

Não basta, entretanto, que sejam asseguradas facilidades adequadas de crédito à exportação. Há que resolver ainda o problema do crédito destinado ao financiamento da produção exportável, o qual vem constituindo sério obstáculo à expansão das exportações de produtos manufaturados.

Os bancos comerciais operam quase exclusivamente com financiamento a curto prazo (até 120 dias); e, embora as companhias de financiamento operem com prazos que atingem até 360 dias, o elevado custo do crédito obtido por seu intermédio tende a eliminar o poder competitivo dos produtos brasileiros no mercado internacional. Assim, os fabricantes de manufaturas são obrigados, na maioria das vezes, a efetuar o autofinanciamento de sua produção destinada à exportação, o qual está sujeito às limitações impostas pela escassez dos recursos de que dispõem.

Assim sendo, é indispensável instituir um sistema de crédito adequado para a produção de artigos manufaturados exportáveis. Isso poderia ser feito através da criação de um fundo de financiamento, alimentado por recursos obtidos no exterior, preferentemente em alguma organização financeira internacional.

(*) Esta recomendação sobre a simplificação do "draw-back" já se encontra atendida pelo Decreto 53 967, de 16 de junho de 1964.

(**) As primeiras medidas visando atingir este objetivo já foram adotadas através de recentes Instruções da SUMOC, que tomaram os números 278 e 279, ambas datadas de 10-9-1964:

a) Instrução 278, refinanciamento de exportações através das Carteiras de Câmbio e de Comércio Exterior do Banco do Brasil (com utilização, inclusive, de recursos oriundos do BID), dentro do seguinte esquema: refinanciamento total do valor da parte financiada para operações a prazo inferior a 360 dias; refinanciamento total do valor da parcela financiada amortizável em 360 dias, e de 75% do saldo do financiamento para operações a prazo superior a 360 dias;

b) Instrução 279, permissão às empresas exportadoras de produtos manufaturados para utilizarem até 50% das divisas produzidas (com isenção de depósito compulsório e de encargo financeiro), na importação de matérias primas e equipamentos sem similar nacional, ou pagamento de obrigações financeiras no exterior.

f) *Seguro de crédito.* A instituição de um sistema de seguro de crédito para exportação, contra riscos políticos e comerciais, representa medida complementar que, além de encorajadora, constitui fator de segurança. Visando a êsse objetivo, o Governo, através do Decreto 736, de 16 de março de 1962, autorizou a criação do Consórcio de Seguros de Crédito à Exportação, administrado pelo Instituto de Resseguros do Brasil. Participariam dêsse Consórcio o próprio IRB, o BNDE e as sociedades de seguro autorizadas a funcionar no Brasil. O decreto não pôde, entretanto, ser regulamentado, uma vez que o BNDE não se encontra em condições de participar do Consórcio, por motivos de natureza jurídica e estatutária. O problema será facilmente resolvido, porém, com a modificação do citado decreto, substituindo-se o BNDE por outro órgão, a CACEX, por exemplo, no Consórcio de Seguros.

g) *Expansão das linhas diretas de navegação marítima entre o Brasil e os demais países latino-americanos.* O problema poderá ser obviado, em parte, através de diligências junto às Conferências de Fretes, de sorte a incluir-se nas listas registradas o maior número possível de produtos manufaturados brasileiros exportáveis. A prazo mais longo, porém, providências deverão ser tomadas no sentido de reorganizar, reaparelhar e expandir a nossa marinha mercante e estender suas linhas aos países da América Latina e de outras áreas potencialmente importadoras de produtos brasileiros.

Providências dos Homens de Empresa

É necessário que os industriais brasileiros procurem imbuir-se de mentalidade exportadora e se organizem para a exportação, a exemplo do que fazem os homens de empresa de outros países, principalmente com vistas a dinamizar o comércio entre o Brasil e os demais países da América Latina. Entre as providências que poderão tomar isoladamente ou em cooperação com os governos, destacam-se:

- a) criação de associações de exportadores e dinamização das já existentes, dando-lhes organização adequada para promover pesquisas de mercados, amplos contatos com importadores potenciais de produtos brasileiros no exterior, propaganda internacional e assessorar os empresários sobre problemas de exportação;
- b) o mais amplo apoio e cooperação aos serviços governamentais (SEPROS) de propaganda e promoção de vendas no exterior;
- c) missões e exposições industriais, periódicas e permanentes, no exterior;
- d) criação de empresas para exportação de artigos manufaturados para os países da ALALC e outras regiões; e, nos países importadores, organização — em cooperação com homens de empresa desses países — de firmas distribuidoras de produtos brasileiros.

BALANÇO DE PAGAMENTOS E O PROGRAMA DE INVESTIMENTOS

15.1 — PROJEÇÕES DO BALANÇO DE PAGAMENTOS (*)

15.1.1 — Projeção das Importações

Para a execução do presente Programa de Governo, as necessidades F.O.B. de importação para 1965 e 1966 deverão elevar-se, respectivamente, a US\$ 1 417 milhões e a US\$ 1 488 milhões. Tais estimativas incluem as necessidades normais de importações correntes, acrescidas do valor dos equipamentos previstos nos Programas Setoriais e, ainda, de uma certa previsão para a importação de outros equipamentos fora do Programa, conforme se discrimina no quadro abaixo: (**)

QUADRO 37

ESTIMATIVA DAS IMPORTAÇÕES F.O.B. (1965-1966)

(Milhões de dólares)

ITEM	1965	1966
a) Matérias-primas, gêneros alimentícios e outras importações, exceto as de equipamentos.....	1 073	1 122
b) Equipamentos incluídos nos programas setoriais.....	309	331
c) Equipamentos não incluídos nos programas setoriais.....	35	35
TOTAL.....	1 417	1 488

As importações correntes (item a) do Quadro 37 foram extrapoladas a partir de uma equação, ajustando seu comportamento no período 1954/1963 ao índice do Produto Real. Para efeitos de extrapolação admitiu-se que o Produto Real cresceu de 3% em 1964, de 6% em 1965 e também de 6% em 1966.

As importações de equipamentos previstas nos Programas Setoriais foram estimadas supondo-se que elas representassem 70% do dispêndio em moeda estrangeira envolvido nesses Programas Setoriais (os 30% restantes correspondendo a fretes, seguros, assistência técnica e a importações correntes). Esse dispêndio em moeda estrangeira, por sua vez, foi obtido no quadro de consolidação dos investimentos nos Programas Setoriais. As cifras de Cr\$ 529 bilhões, para 1965, e de Cr\$ 568 bilhões para 1966 foram convertidas à taxa de Cr\$ 1 200 por dólar, que era a taxa vigente na época em que os

(*) Estimativas realizadas em outubro de 1964.

(**) Cerca de um quinto da formação bruta de capital fixo do país ficou fora dos Programas Setoriais.

orçamentos foram elaborados (junho 1964). Do resultado da conversão, 70% consideraram-se correspondentes ao valor F.O.B. das importações de equipamentos, como se disse acima, assim se tendo obtido as cifras de 309 milhões de dólares em 1965 e 331 milhões em 1966.

Finalmente, as importações de equipamentos não previstas nos Programas Setoriais foram estimadas em 35 milhões de dólares, para cada um dos anos de 1965 e 1966.

O total das importações acima estimadas é compatível com as cifras registradas no passado, tendo-se em vista a pretendida aceleração do esforço de formação de capital, necessária à consecução dos objetivos do Programa.

QUADRO 38

IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS (F.O.B.) EM MILHÕES DE DÓLARES 1954-1963

ANO	Importações FOB	ANO	Importações FOB
1954.....	1 408	1959.....	1 210
1955.....	1 099	1960.....	1 293
1956.....	1 046	1961.....	1 292
1957.....	1 285	1962.....	1 304
1958.....	1 179	1963.....	1 294

15.1.2 — Exportações

Tendo em vista as tendências recentes do mercado internacional e os esforços que o Brasil pretende desenvolver no sentido de diversificar suas exportações, espera-se que o valor F.O.B. das exportações brasileiras em 1965 e 1966 suba, respectivamente, a US\$ 1 519 milhões e a US\$ 1 590 milhões, de acordo com a seguinte discriminação:

QUADRO 39

PROJEÇÃO DAS EXPORTAÇÕES (F.O.B.) 1965-1966

(Milhões de dólares)

ITEM	1965	1966
Café.....	810	810
Algodão.....	117	117
Minérios.....	100	110
Madeira.....	55	58
Açúcar.....	45	50
Cacau e derivados.....	50	50
Produtos siderúrgicos.....	35	40
Sisal.....	34	35
Fumo.....	28	30
Óleos vegetais.....	22	24
Frutas.....	13	14
Outros.....	210	252
TOTAL.....	1 519	1 590

15.1.3 — Serviços

As Receitas e Despesas de Serviços previstas para o biênio 1965/1966 estão discriminadas nos quadros 40 e 41 a seguir. Os dados foram obtidos a partir da extrapolação das tendências dos últimos anos, observando-se os seguintes pontos adicionais:

- a) Os pagamentos de juros para 1965 e 1966 foram estimados incluindo-se o serviço da dívida externa a ser constituída em 1964 e 1965.
- b) Tomaram-se valores anormalmente elevados para as remessas de lucros, "royalties" e pagamentos de assistência técnica, tomando por base o fato de que essas transferências estão reprimidas desde 1962.

QUADRO 40

RECEITA DE SERVIÇOS 1965-1966

(Milhões de dólares)

ITEM	1965	1966
Viagens internacionais.....	8	8
Frete.....	40	40
Seguros.....	8	8
Renda de Investimentos (lucros e juros).....	3	3
Serviços governamentais	13	13
Administração e Assistência técnica	2	2
Corretagem e Comissões.....	4	4
Outros.....	5	5
TOTAL.....	83	83

QUADRO 41

DESPESAS DE SERVIÇOS 1965-1966

(Milhões de dólares)

ITEM	1965	1966
Viagens internacionais.....	45	45
Frete.....	135	140
Seguros.....	13	14
Juros (*).....	130	145
Lucros e Dividendos.....	60	60
Serviços governamentais.....	50	50
Corretagens e Comissões.....	20	20
Assistência técnica e administrativa.....	30	30
Filmes.....	5	5
"Royalties".....	35	35
Outros.....	10	10
TOTAL.....	533	554

(*) Dos quais 45 milhões de dólares em 1965, e 31 milhões em 1966, a serem pagos pela Carteira de Câmbio.

15.1.4 — Deficit de Bens e Serviços

De acordo com os resultados anteriores, o deficit de bens e serviços estima-se em US\$ 348 e US\$ 369 milhões em 1965 e 1966, respectivamente, conforme indica o quadro abaixo:

QUADRO 42

BALANÇO DE BENS E SERVIÇOS

(Milhões de dólares)

ITEM	1965	1966
Exportações (F.O.B.).....	1 519	1 590
Importações (F.O.B.).....	1 417	1 488
BALANÇO COMERCIAL.....	+ 102	+ 102
SERVIÇOS.....	450	471
i) Receita.....	83	83
ii) Despesa.....	533	554
BENS E SERVIÇOS.....	348	369

Esses deficits de bens e serviços deverão representar, em cada um dos anos em análise, cerca de 2,2% do Produto Interno Bruto. Essa é a contribuição líquida com que se espera que as poupanças externas venham a reforçar a formação de capital do país.

15.1.5 — Donativos e Deficit em Conta Corrente

Os débitos de donativos, no Balanço de Pagamentos do Brasil, correspondem principalmente às transferências feitas por imigrantes; os créditos mais recentes têm sido obtidos principalmente dos acordos do Trigo (PL 480). As projeções que se seguem registram apenas os débitos. Os créditos, para maior facilidade de análise, serão incluídos nas projeções da Conta de Capital. (*)

QUADRO 43

DEFICIT EM CONTA CORRENTE

ITEM	1965	1966
BENS E SERVIÇOS.....	348	369
DONATIVOS.....	17	18
i) Débitos.....	17	18
ii) Créditos (*).....	—	—
DEFICIT EM CONTA CORRENTE.....	365	387

(*) Créditos incluídos na Conta de Capital.

(*) Não se trata, obviamente, da forma ortodoxa de registrar os créditos de donativos. Trata-se, todavia, de uma maneira cômoda de obter, na conta de capital, o valor consolidado das necessidades de ajuda externa.

15.1.6 — Saídas de Capital

De acôrdo com os compromissos existentes, as saídas de capital correspondentes a todos os tipos de amortização de dívidas (incluindo o reescalamento já obtido) elevar-se-ão a 725 milhões de dólares em 1965 e a 324 milhões em 1966, conforme se discrimina no Quadro 44 abaixo. As estimativas supõem que os novos créditos a serem obtidos pelo Brasil não serão amortizados senão a partir de 1967. Supõem também a liquidação dos "swaps" e dos atrasados comerciais em 1965 e 1966.

QUADRO 44

SÁIDAS DE CAPITAL: 1965-1966

(Milhões de dólares)

ITEM	1965	1966
Amortização de débitos da Carteira de Câmbio:.....	507	173
a) Compensatórios.....	135	141
b) "Swaps" (bruto).....	167	32
c) Atrasados Comerciais.....	205	—
Amortização de empréstimos privados registrados na SUMOC...	198	146
Amortização de outros empréstimos (inclusive dívida consolidada)	20	5
TOTAL.....	725	324

15.1.7 — Ingresso Necessário de Capitais

De acôrdo com as estimativas precedentes quanto ao deficit em conta corrente e quanto às amortizações de capitais, o ingresso necessário de capitais em 1965 e 1966 elevar-se-á respectivamente a 1 090 e a 711 milhões de dólares, de acôrdo com o quadro abaixo. A cifra correspondente a 1965 inclui os 91 milhões de dólares de reescalamento já obtidos no corrente ano.

QUADRO 45

INGRESSO NECESSÁRIO DE CAPITALIS

(Milhões de dólares)

ITEM	1965	1966
Deficit em conta corrente.....	365	387
Saída de capitais.....	725	324
Ingresso necessário de capitais.....	1 090	711

A distribuição esperada desses ingressos de capitais é, aproximadamente, a seguinte:

QUADRO 46

INGRESSO DE CAPITAIS — DISTRIBUIÇÃO

ITEM	1965	1966
1. Investimento Direto.....	100	120
2. Empréstimos financeiros privados.....	50	50
3. "Suppliers' credits" privados.....	54	60
4. Reescalamento.....	91	—
5. Empréstimos de Agências Financeiras Internacionais.....	795	481
a) Comprometidos até 30-9-64.....	237	140
b) Negociados a partir de 30-9-64 e a serem negociados	558	341
TOTAL.....	1 090	711

15.2 — INGRESSO DE CAPITAIS E SUA RELAÇÃO COM OS PROGRAMAS SETORIAIS

No que tange à sua relação com os planos setoriais do Programa de Ação Econômica do Governo, os ingressos de capitais estrangeiros acima estimados podem dividir-se em quatro grupos:

- (A): *Ingresso de capitais vinculados a importações para os programas setoriais* — Esse grupo compreende os financiamentos de agências internacionais representados por equipamentos, matérias-primas e serviços ligados ao programa (financiamentos de projetos); por investimentos diretos sem cobertura cambial e por "suppliers' credits" privados ligados ao programa.
- (B): *Ingresso de capitais em moeda estrangeira, cuja contrapartida em cruzeiros será usada no financiamento de programas setoriais* — Esse grupo compreende os financiamentos de agências internacionais com contrapartida em cruzeiros vinculada aos programas setoriais; inclui também os empréstimos financeiros privados e as entradas de capital de risco em moeda estrangeira com contrapartida em cruzeiros a ser utilizada no financiamento do programa.
- (C): *Ingresso de capitais representado por equipamentos não ligados aos programas setoriais* — Sob a forma de investimentos diretos sem cobertura cambial e de "suppliers' credits" privados. A existência desse grupo justifica-se (bem como parte do grupo D a seguir) pelo fato de que cerca de 20% da formação bruta de capital fixo do país, em 1965, foi deixada fora dos programas setoriais.
- (D): *Ingresso de capitais em moeda estrangeira, e sem vinculação com os programas setoriais* — Esse grupo compreende: a) os empréstimos compensatórios de Agências Financeiras Internacionais com

contrapartida em cruzeiros livremente disponível pelas Autoridades Monetárias; b) os empréstimos de Agências Financeiras Internacionais com contrapartida em cruzeiros vinculada a despesas de natureza social (educação e saúde) e não incluídas nos Programas Setoriais de Formação de Capital; c) os empréstimos financeiros e os investimentos diretos em moeda estrangeira destinados a setores não cobertos pelos Programas Setoriais.

Os Programas Setoriais de Formação de Capital Fixo sujeitam a distribuição acima às seguintes restrições:

- 1) As entradas de capital dos grupos A e B devem corresponder, em conjunto, ao total de recursos de fontes externas previsto para o financiamento desses programas setoriais. De acordo com esses programas, em cruzeiros de junho de 1964 e à taxa de Cr\$ 1.200 por dólar, esses recursos deveriam elevar-se a 691 bilhões de cruzeiros em 1965 e a 781 bilhões em 1966, ou seja, a 576 milhões de dólares em 1965 e 651 milhões de dólares em 1966.
- 2) Tendo em vista o total das entradas de capital estimadas (1 090 milhões de dólares em 1965 e 711 milhões em 1966), conclui-se, por resíduo, que as entradas de capital nos grupos C e D deverão elevar-se, em conjunto, a 514 milhões de dólares em 1965 e a 60 milhões de dólares em 1966.
- 3) As entradas de capital grupadas na classe A devem relacionar-se com o conteúdo importado dos Programas Setoriais de formação de capital; esse conteúdo importado não apenas cobre o valor CIF dos equipamentos, mas também certos dispêndios em importação de matérias-primas e partes complementares. Admitiremos que o total desse conteúdo importado, o qual em cruzeiros de junho de 1964 foi estimado em 529 bilhões e 567,5 bilhões para 1965 e 1966, respectivamente, corresponda aos ingressos de capital da classe A. Nessas condições, o total de ingressos da classe A compreenderia 441 milhões de dólares em 1965 e 473 milhões de dólares em 1966.
- 4) Tendo em vista as estimativas acima e o total previsto para os grupos A e B, conclui-se, por diferença, que o total de ingressos de capital da Classe B deverá corresponder a 135 milhões de dólares em 1965 e a 178 milhões de dólares em 1966.

O quadro 47 a seguir resume essas restrições à distribuição por grupos dos ingressos de capital estrangeiro em 1965 e 1966.

QUADRO 47

INGRESSOS DE CAPITAIS, POR GRUPOS, EM 1965-1966

(Milhões de dólares)

GRUPO	1965	1966
A.....	441	473
B.....	135	178
Subtotal A + B.....	576	651
C + D.....	514	60
TOTAL.....	1 090	711

Tendo em vista essas restrições, e a distribuição indicada no Quadro 46, prevê-se a seguinte composição necessária aos ingressos de capitais estrangeiros em 1965 e 1966:

QUADRO 48

INGRESSOS DE CAPITAIS 1965-1966

(Milhões de dólares)

ITEM	1965					1966				
	A	B	C	D	Total	A	B	C	D	Total
1. Investimentos Diretos.....	60	15	20	5	100	86	21	10	3	120
2. Empréstimos Financeiros privados.....	—	30	—	20	50	—	40	—	10	50
3. "Suppliers' credits" privados.....	30	—	24	—	54	50	—	10	—	60
4. Reescalonamento.....	—	—	—	91	91	—	—	—	—	—
5. Empréstimos de agências financeiras internacionais.....	351	90	—	354	795	337	117	—	27	481
5.1 Ligados à importação para os programas setoriais.....	351	—	—	—	351	337	—	—	—	337
5.2 Com contrapartida em cruzeiros vinculada.....	—	90	—	30	120	—	117	—	20	137
5.3 Com contrapartida em cruzeiros livre.....	—	—	—	324	324	—	—	—	7	7
TOTAL.....	441	135	44	470	1 090	473	178	20	40	711

POLÍTICA DE CAPITAIS ESTRANGEIROS

16.1 — SIGNIFICAÇÃO DO CAPITAL ESTRANGEIRO PARA O DESENVOLVIMENTO

A política dos capitais estrangeiros deve ser desdobrada, para seu bom entendimento, em duas partes:

- a) a relativa ao volume global do capital estrangeiro, e
- b) a concernente à sua composição.

O capital estrangeiro aflui ao País sob três modalidades:

- a) capital sob a forma de investimento direto;
- b) capital recebido sob a forma de empréstimos de empresas e instituições financeiras estrangeiras a entidades e empresas funcionando no país, nacionais ou estrangeiras;
- c) capitais levantados no exterior, pelo Governo brasileiro e instituições financeiras governamentais, para serem utilizados diretamente em empreendimentos oficiais ou indiretamente, para concessão de empréstimos, por aquelas instituições, a empresas pequenas, médias ou grandes.

A significação dos capitais estrangeiros para o crescimento de uma nação economicamente subdesenvolvida, recebidos através de qualquer uma das três modalidades mencionadas, deve ser avaliada sob três aspectos: o do aumento marginal da taxa de investimentos, o do reforço da capacidade para importar e o da contribuição tecnológica.

No que tange ao primeiro desses aspectos, é conhecido o fato de que o ritmo do crescimento do produto real de um País depende, em grande parte, da sua taxa de investimento, isto é, da percentagem de seu produto destinada à formação de capital. Ora, só existem duas maneiras possíveis para aumentar os investimentos: incrementar a formação interna de poupanças ou importá-las do exterior.

O aumento da taxa interna de poupança é indiscutivelmente desejável; é indispensável lembrar, porém, que num país subdesenvolvido êle significa penoso sacrifício que se impõe à população, obrigando-a a renunciar a parte do seu já minguado consumo presente. Esse antagonismo: *progresso versus sacrifício*, não existe necessariamente quando se trata de investimentos financiados com poupanças trazidas do exterior. Tal é uma das razões que tornam extremamente vantajoso, para um país subdesenvolvido, o recebimento contínuo de correntes de capital estrangeiro, respeitadas, naturalmente, certas condicionantes de natureza política.

Além de contribuir para o esforço de inversão, os ingressos de capital estrangeiro reforçam, a curto prazo, a nossa capacidade para importar. Para que um país se desenvolva não basta dispor de poupanças; é preciso, também, que não se formem pontos de estrangulamento. Dependentes que somos do exterior para o suprimento de inúmeras matérias-primas, produtos intermediários e bens de capital, hoje nos defrontamos com graves limitações da capacidade para importar. O ingresso de capitais estrangeiros, de empréstimo e de risco, precisa ser estimulado para que a escassez de divisas não obstrua nossas possibilidades de crescimento.

O terceiro aspecto, a ser lembrado nestas considerações, relaciona-se com a tecnologia. O capital estrangeiro não apenas nos suplementa a capacidade de poupar; facilita-nos, também, maior conhecimento tecnológico, poupando-nos dispêndios substanciais em pesquisas. É hoje reconhecido que a melhoria tecnológica é tão ou mais importante, para o processo de desenvolvimento, do que o próprio aumento da taxa de formação de capital. A convivência internacional, através das fontes supridoras de capitais, representa a fórmula mais acessível para que o Brasil se atualize nesse requisito básico do progresso econômico.

16.2 — A POLÍTICA DE CAPITAIS ESTRANGEIROS EM RELAÇÃO AO SEU VOLUME GLOBAL

O objetivo básico da política de capitais estrangeiros do Governo, no que se refere ao seu volume global, é o de acelerar, mediante a aplicação de recursos externos, o ritmo do progresso econômico do país. Objetiva-se, dêsse modo, aproximar a data em que o desenvolvimento da Nação, à taxa desejável, poder-se-á fazer autônomo, isto é, à base apenas do esforço interno de poupanças.

16.3 — UMA POLÍTICA POSITIVA EM RELAÇÃO À COMPOSIÇÃO DO CAPITAL ESTRANGEIRO

A posição do Governo, quanto à segunda parte do problema — aquela que diz respeito à composição do capital estrangeiro — precisa também ser esclarecida. A política governamental não visa a desenvolver a classe empresarial nacional através da limitação, ostensiva ou não, ao afluxo de empresas estrangeiras ao país, e isto pelas razões já apontadas.

A orientação é no sentido de uma política positiva que permita aos empresários nacionais competirem, em igualdade de condições, com os empresários estrangeiros que operam no país.

O Governo reconhece as dificuldades com que se defrontam alguns dos nossos empresários para competirem com firmas estrangeiras, que aqui trabalham, tanto na colocação de produtos de natureza industrial no mercado interno, como na obtenção de recursos financeiros externos. Tais condições de inferioridade resultam, essencialmente, das características tecnológicas do processo de desenvolvimento industrial, e de dificuldades institucionais que criam obstáculos a firmas brasileiras na obtenção de recursos sob forma de empréstimo, no exterior, em condições de prazo e taxas de juros satisfatórias.

Coerente com esta interpretação, tanto quanto aos efeitos globais do afluxo do capital estrangeiro, como aos relativos à sua composição, a política do Governo orientar-se-á pelas seguintes linhas básicas:

- a) criar condições que estimulem a entrada de recursos externos, sob as duas primeiras modalidades inicialmente referidas; (*)
- b) favorecer o desenvolvimento da classe empresarial nacional por meio de medidas que a coloquem em condições de competição com empresários estrangeiros.

Com esta última finalidade:

- 1) O Governo decidiu manter, no projeto de alteração da legislação de capital estrangeiro que remeteu ao Congresso, todos os dispositivos que asseguram especial proteção ao empresário brasileiro;
- 2) a política de empréstimos dos estabelecimentos bancários oficiais será pautada por esses princípios.

Suplementando seus esforços para obter recursos externos a fim de ampliar a infra-estrutura econômica e social, o Governo desenvolverá uma política ativa, através do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, do Banco do Brasil e de outros bancos oficiais, no sentido de, através da concessão de avais ou da obtenção, diretamente por êle, de fundos no exterior, oferecer aos empresários nacionais acesso ao crédito estrangeiro em igualdade de condições com as empresas alienígenas que operam no país. Assim, fará com que a terceira componente do afluxo de capital estrangeiro cresça paralelamente às duas outras, tomando em devida conta as presentes dificuldades do balanço de pagamentos da economia brasileira. Corresponde a essas duas finalidades a ênfase que o presente Governo vem colocando no restabelecimento de relações financeiras normais com instituições privadas estrangeiras, com organismos internacionais e com outros governos dispostos a cooperar no desenvolvimento brasileiro, particularmente dentro do sistema multilateral da Aliança para o Progresso.

(*) As recentes modificações introduzidas na Lei de Remessa de Lucros visam atingir este objetivo.

16.4 — CRITÉRIOS PARA A REGULAMENTAÇÃO DO MOVIMENTO DE CAPITAIS ESTRANGEIROS

Esses critérios se referem aos investimentos estrangeiros diretos e aos empréstimos concedidos no exterior a particulares no Brasil.

A experiência brasileira do pós-guerra, sugere que as limitações quantitativas de remessas de lucros foram desfavoráveis ao país. Com efeito, entre 1943 e 1953, período em que se impôs uma restrição quantitativa crescente ao capital estrangeiro, a média anual dos ingressos de capital de risco não passou de US\$ 15 milhões, ao passo que suas saídas subiram a US\$ 47 milhões. Entre 1953 e 1961, modificou-se o tratamento do capital estrangeiro, oferecendo-se um ambiente muito mais estimulante, especialmente devido à lei 1807 e à Instrução 113, da SUMOC, posteriormente incorporada ao Decreto 42 820, de 16 de dezembro de 1957; em consequência, no período 1954/61 recebemos, em média, US\$ 91 milhões de investimentos diretos, ao mesmo tempo em que as remessas de lucros baixaram para a média anual de US\$ 33 milhões.

QUADRO 49

MOVIMENTO DOS INVESTIMENTOS ESTRANGEIROS E DE SUAS RENDAS — 1947-1963

CAPITAIS DE RISCO

(Milhões de dólares)

ANOS	Ingressos líquidos (**)	Remessa efetiva de lucros (**)	Saldo
1947.....	36	— 23	13
1948.....	25	— 38	— 13
1949.....	6	— 41	— 35
1950.....	3	— 47	— 44
1951.....	— 4	— 70	— 74
1952.....	9	— 15	— 6
1953.....	22	— 94	— 72
1947-1953.....	97	— 328	— 231
1954.....	11	— 53	— 42
1955.....	43	— 44	— 1
1956.....	89	— 24	65
1957.....	143	— 26	117
1958.....	110	— 31	79
1959.....	124	— 25	99
1960.....	99	— 40	59
1961.....	108	— 31	77
1954-1961.....	727	— 274	453
1962(*).....	71	— 18	53
1963(*).....	31	—	31
1962-1963(*).....	102	— 18	84
1947-1963(*).....	926	— 620	306

(*) Estimativa.

(**) Exclusive reinvestimentos.

A partir do fim de 1961, voltou-se a cogitar, novamente, do controle restritivo do movimento de capital estrangeiro de risco, acabando-se por aprovar a Lei 4131, de 3 de setembro de 1962, com a qual se anulou o clima favorável dos anos 1953/1961. A partir de então, o movimento dos investimentos estrangeiros diretos voltou a ser desfavorável ao país: seu influxo caiu para US\$ 71 milhões em 1962, e US\$ 31 milhões em 1963, após haver atingido a média anual de US\$ 112 milhões em 1956/61(*).

16.5 — O PROJETO DE REFORMA

O projeto de lei enviado pelo Executivo ao Congresso Nacional(**) visou exatamente a expurgar a Lei 4131 de seus aspectos negativos, estabelecendo a equiparação lógica e praticamente necessária entre capital original e reinvestimento, eliminando a limitação sistemática das remessas determinadas pelos seus artigos 31, 32 e 33 e simplificando as exigências burocráticas para o registro, ao ponto de permitir a substituição deste pela assinatura de termos de responsabilidade.

Com a nova legislação é de esperar-se que o Brasil venha novamente a adquirir condições de concorrer com os demais países em desenvolvimento, particularmente com os da ALALC, na atração de capitais alienígenas.

(*) Num país onde a população cresce rapidamente, como no Brasil, os investimentos são necessários, não apenas para que a produção cresça, mas também para que o desemprego não prolifere. Tomando por base a média de US\$ 1,500.00 de investimento por emprego urbano, o declínio da ordem de US\$ 80 milhões nos ingressos anuais de capitais de risco teria significado a perda de 54 mil empregos produtivos por ano — isso sem contar os reflexos de um afluxo de capitais de empréstimo e do surgimento de investimentos nacionais complementares aos de origem externa.

(**) O projeto foi, posteriormente, convertido na Lei 4 390, de 29 de agosto de 1964. De acordo com a nova lei, ficou restabelecida a equiparação entre o capital original e reinvestimento. Além disso, revogaram-se os artigos 31, 32 e 33 da Lei 4 131, assim como o Decreto 53 451, que a regulamentava.

TERCEIRA PARTE

POLÍTICAS E PROGRAMAS SETORIAIS

INTRODUÇÃO À PROGRAMAÇÃO SETORIAL

Como síntese das partes III e IV d'êste Programa ("Políticas e Programas Setoriais"; "Desenvolvimento Social e Valorização Regional"), é apresentada nos quadros seguintes uma consolidação dos diferentes programas parciais, sob a forma de um orçamento de investimentos.

Tratando-se de uma visão de economia de livre iniciativa, e devido às limitações atuais das nossas estatísticas econômicas, o programa não poderia ser exaustivo. A consolidação aqui apresentada tem, portanto, uma natureza parcial, com a única preocupação de dar uma visão geral, agregada, do exposto nos capítulos que compõem os diferentes programas Setoriais. Por outro lado, está sujeita, ainda, a revisão em diversos setores, tendo em vista não apenas modificações introduzidas pelo Congresso na votação do orçamento para 1965 como o reexame a que se está procedendo em diversas fontes de recursos.

Os quadros que se seguem, relativos aos anos de 1965 e 1966, estão apresentados com uma unidade monetária constante, referida a junho de 1964. Basicamente, referem-se êles ao programa do Governo Federal. Como exceções se apresentam o Setor Industrial, que inclui uma estimativa das inversões do Setor Privado já anunciadas para o biênio 65/66, e os Setores de Energia e Transportes, que incluem os dispêndios de investimentos previstos para os Estados e Municípios.

A grande maioria dos investimentos em Educação e Saúde tem a característica de pré-investimentos, não constituindo formação de capital fixo nem acumulação de estoques. O quadro de Educação, que apenas quantifica as aplicações do Governo Federal na formação de capital fixo, representa somente uma parcela dos dispêndios totais no setor, principalmente se levarmos em conta que tanto os Estados e Municípios como as fontes privadas de recursos foram excluídos.

No quadro de Valorização Regional foram retirados os valores que acarretariam dupla contagem, bem como os que não significavam uma formação real de capital fixo. O mesmo critério norteou o afastamento do setor Recursos Naturais do quadro de investimentos.

Para se aquilatar o grau de significação da consolidação apresentada, o quadro a seguir compara as estimativas de Formação Bruta de Capital Fixo para 1965 e 1966 — admitindo-se uma taxa de crescimento do Produto Real de 6% ao ano, e uma taxa de formação bruta de capital fixo de 17% do PIB. — com a soma dos investimentos em capital fixo resultante da consolidação dos programas parciais.

	1965	1966
A — Formação bruta de capital fixo	3 247	3 436
B — Investimentos fixos consolidados..	2 463	2 657
B/A (%).....	76%	77%

Os quadros resumem as aplicações, classificando-as em moeda nacional e estrangeira, a fim de ser medida a necessidade de importações de bens e serviços. As fontes de recursos são classificadas nos seguintes itens, alguns de definição evidente:

- 1 — Orçamento da União
- 2 — Fundos especiais (que não constam do Orçamento)
- 3 — Reinvestimentos Federais (lucros e reservas das empresas de economia mista do Governo Federal)
- 4 — Outros fundos federais (Bancos federais, créditos especiais)
- 5 — Recursos estaduais e municipais
- 6 — Recursos privados

Por outro lado, também, para efeito de comparação com o orçamento de investimentos acima descrito, apresenta-se abaixo um quadro de projeções macroeconômicas, referentes aos investimentos para os grandes setores, com base no comportamento recente da economia, devidamente adaptado às últimas tendências do desenvolvimento.

QUADRO 50

FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO

Cr\$ bilhões (a preços de 1964)

SETORES	1965	1966
Transporte.....	1 000	1 058
Rodoviário.....	325	343
Ferroviário.....	195	207
Aquaviário.....	91	96
Aeroviário.....	32	34
Veículos de carga.....	357	378
Agricultura.....	273	289
Energia elétrica.....	455	481
Petróleo.....	227	241
Indústria de transformação.....	604	639
Construção e outros.....	688	728
TOTAL.....	3 247	3 436

QUADRO 51

PROGRAMAÇÃO SETORIAL

Investimentos — 1965

Cr\$ bilhões (preços de junho de 1964)

SETORES	Total	Habi- tação po- pular	Energia Elétrica	Petró- leo	Carvão	Transportes					Comuni- cações	Agricul- tura	Indústria	Educa- ção	Saúde e Saneame- nto	Valori- zação Re- gio- nal
						Portos	Mari- tímo	Rodo- viário	Ferro- viário	Aéreo						
RECURSOS.....	2 463,4	150,0	494,1	209,7	61,3	30,0	60,0	343,4	152,4	32,4	618,2	200,0	418,4	159,6	37,4	59,6
RECURSOS INTERNOS.....	1 772,2	88,0	372,1	181,4	30,0	21,5	50,9	301,2	110,4	21,3	505,3	138,5	192,1	145,1	24,5	53,2
Orçamento da União.....	591,8	1,0	214,3	—	30,0	12,5	31,6	—	63,9	3,5	111,5	—	—	143,3	24,5	53,2
Fundos Especiais.....	231,9	—	—	—	—	9,0	19,3	121,0	46,5	8,1	203,9	—	—	—	—	—
Reinvestimentos Federais.....	219,9	—	—	181,4	—	—	—	—	—	—	—	—	38,5	—	—	—
Outras Fontes Federais.....	157,0	42,4	74,0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	38,8	1,8	—	—
Recursos Estaduais e Municipais.....	260,7	—	70,8	—	—	—	—	180,2	—	9,7	189,9	—	—	—	—	—
Recursos Privados.....	310,9	44,6	13,0	—	—	—	—	—	—	—	—	138,5	114,8	—	—	—
Outras Fontes.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
RECURSOS EXTERNOS.....	691,2 (28,1%)	62,0	122,0	28,3	31,3	8,5	9,1	42,2	42,0	11,1	112,9	61,5	226,3	14,5	12,9	6,4
APLICAÇÕES.....	2 463,4	150,0	494,1	209,7	61,3	30,0	60,0	343,4	152,4	32,4	618,2	200,0	418,4	159,6	37,4	59,6
EM MOEDA NACIONAL.....	1 934,4	150,0	372,1	131,0	30,0	24,0	54,0	316,0	110,4	24,4	528,8	160,0	265,7	159,6	37,4	59,6
EM MOEDA ESTRANGEIRA.....	529,0 (21,5%)	—	122,0	78,7	31,3	6,0	6,0	27,4	42,0	8,0	89,4	40,0	152,7	—	—	—

QUADRO 52

PROGRAMAÇÃO SETORIAL

Investimentos — 1966

Cr.\$ bilhões (preços de junho de 1964)

SETORES	Total	Habi- tação po- pular	Energia Elétrica	Petró- leo	Carvão	Transportes					Comuni- cações	Agricultu- ra	Indústria	Educa- ção	Saúde e Saneam- ento	Valori- zação Re- giona- l
						Portos	Marí- timo	Rodo- viário	Ferro- viário	Aéreo	Trans- portes Total					
RECURSOS.....	2 657,1	225,0	519,8	214,0	63,2	43,8	51,2	363,7	171,6	32,2	662,5	51,4	406,2	188,5	44,8	69,7
RECURSOS INTERNOS.....	1 876,1	105,0	383,0	185,7	32,0	30,0	42,0	319,1	129,6	18,9	539,6	34,7	185,7	171,4	28,9	63,3
Orçamento da União.....	654,5	1,5	233,7	—	32,0	15,9	21,6	—	80,3	—	117,8	7,7	—	169,6	28,9	63,3
Fundos Especiais.....	251,9	—	—	—	—	14,1	20,4	132,5	49,3	8,6	224,9	27,0	—	—	—	—
Reinvestimentos Federais.....	227,7	—	—	185,7	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Outras Fontes Federais.....	151,4	50,5	60,3	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1,8	—	—
Recursos Estaduais e Municipais.....	271,9	—	75,0	—	—	—	—	186,6	—	10,3	196,9	—	—	—	—	—
Recursos Privados.....	318,7	53,0	14,0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	104,9	—	—	—
Outras Fontes.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
RECURSOS EXTERNOS.....	781,0 (29,4%)	120,0	136,8	28,3	31,2	13,8	9,2	44,6	42,0	13,3	122,9	16,7	220,5	17,1	15,9	6,4
APLICAÇÕES.....	2 657,1	225,0	519,8	214,0	63,2	43,8	51,2	363,7	171,6	32,2	662,5	51,4	406,2	188,5	44,8	69,7
EM MOEDA NACIONAL.....	2 089,6	225,0	383,0	118,0	32,0	34,8	45,2	334,7	129,6	24,2	568,5	32,9	257,6	188,5	44,8	69,7
EM MOEDA ESTRANGEIRA.....	567,5 (21,4%)	—	136,8	96,0	31,2	9,0	6,0	29,0	42,0	8,0	94,0	18,5	148,6	—	—	—

ANEXO: O ORÇAMENTO DE INVESTIMENTOS DO SETOR PÚBLICO — 1965

Apresentamos, a seguir, um resumo da consolidação do Programa de Investimentos do Setor Público (incluindo empresas governamentais) para o ano de 1965, a preços correntes, conforme as diretrizes do Programa de Ação Econômica (*)

Essa consolidação, embora tratando-se de uma primeira tentativa, e portanto sujeita a algumas imperfeições, devido à dificuldade da coleta de informações, dá-nos uma visão das origens e aplicações de recursos pelos diversos setores e atividades econômicas.

O Quadro I consolida os Recursos e Despesas de Capital do Setor Público. Os totais horizontais representam os recursos disponíveis pelos setores para Despesas de Capital, enquanto os totais verticais representam as aplicações. As aplicações do Governo Federal incluem o pagamento de amortizações.

QUADRO I

DESPESAS DE CAPITAL PROGRAMADAS PELO SETOR PÚBLICO

ORIGEM E APLICAÇÃO DOS RECURSOS

Cr\$ bilhões (preços correntes)

ORIGEM DOS RECURSOS	APLICAÇÃO DOS RECURSOS PELOS SETORES			
	Federal	Estadual e Municipal	Privado	Total
Federal.....	1 792,3	35,0	343,1	2 170,4
Estadual e Municipal.....	55,4	858,4	—	913,8
Privado.....	77,6	—	29,0	106,6
Externa.....	224,4	33,0	132,4	389,8
TOTAL.....	2 149,7	926,4	504,5	3 580,6

As aplicações pelo Setor Privado, Cr\$ 505 bilhões, são apenas as efetuadas com recursos do Setor Público, através de financiamento e transferências.

(*) Ver "O Programa de Investimentos para 1965" — Abril de 1965 (Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica).

Essas aplicações de Recursos do Setor Público pelos Setores Federal, Estadual, Municipal e Privado, estão distribuídas pelas diversas atividades econômicas de acordo com o Quadro II.

QUADRO II

DESPESAS DE CAPITAL DO SETOR PÚBLICO

APLICAÇÕES

Cr\$ bilhões (preços correntes)

SETORES	PÚBLICAS			Privadas	Total
	Federais	Estaduais e Municipais	Total		
Energia Elétrica.....	412,3	146,0	558,3	100,0	658,3
Petróleo.....	283,6	—	283,6	—	283,6
Carvão.....	8,1	—	8,1	—	8,1
Portos.....	30,4	—	30,4	—	30,4
Transportes Marítimos.....	84,2	—	84,2	—	84,2
Rodovias.....	244,0	435,5	679,5	—	679,5
Ferrovias.....	187,4	—	187,4	—	187,4
Transporte Aéreo.....	14,9	14,3	29,2	13,0	42,2
Comunicações.....	23,7	—	23,7	—	23,7
Agricultura.....	78,3	—	78,3	93,9	172,2
Indústria e Mineração.....	289,9	—	289,9	158,6	448,5
Educação.....	118,3	30,0	148,3	20,0	168,3
Saúde e Saneamento.....	88,3	20,6	108,9	—	108,9
Habitação.....	—	10,0	10,0	112,0	122,0
Valorização Regional.....	160,6	—	160,6	—	160,6
Administração.....	51,4	—	51,4	—	51,4
Defesa.....	74,3	—	74,3	—	74,3
Não classificados.....	—	270,0	270,0	7,0	277,0
TOTAL.....	2 149,7	926,4	3 076,1	504,5	3 580,6

Deve-se notar que dos Cr\$ 2 150 bilhões de Despesas de Capital do Governo Federal, Cr\$ 250 bilhões corresponderão a Amortizações e Juros e Cr\$ 1 900 bilhões a novos investimentos.

CAPÍTULO XVII

SETOR AGRÍCOLA

O programa de Govêrno para o setor agrícola, cujas metas foram fixadas no capítulo sôbre as Diretrizes Gerais para o Desenvolvimento das Atividades Agrícolas, consistirá de:

I — Providências imediatas, com efeito de curto prazo sôbre a oferta de produtos agrícolas.

II — Medidas de repercussão a médio e longo prazo, relativas a:

- a) incentivos gerais à produção;
- b) preços mínimos;
- c) crédito agrícola;
- d) armazéns e silos;
- e) adubos, corretivos e sementes melhoradas;
- f) mecanização;
- g) pesquisas e aperfeiçoamento dos métodos de produção;
- h) outras medidas para aumento da produtividade;
- i) reflorestamento.

III — Mudanças institucionais, incluindo a reorganização dos postos e estações, e das patrulhas motorizadas, assim como a transferência gradual de algumas operações para o âmbito das cooperativas(*).

17.1 — PROVIDÊNCIAS IMEDIATAS COM EFEITO DE CURTO PRAZO SÔBRE A OFERTA DE PRODUTOS AGRÍCOLAS

As principais providências em fase de execução, com o objetivo de agir a curto prazo sôbre a produção de alimentos e alguns aspectos do abastecimento, incluem:

- a) intensificação do uso de fertilizantes, através de programa de divulgação, em que se conjugam recursos dos laboratórios do Ministério da Agricultura, das Secretarias de Agricultura dos Estados e de entidades privadas;
- b) efetivação de amplo programa de expansão de aviários junto aos grandes centros urbanos, de maneira que, a curto prazo, se possam conter os aumentos de preços de produtos alimentícios no tocante a proteínas de origem animal;
- c) estabelecimento de padrões de emergência em relação aos atualmente utilizados para certificação de sementes;

(*) Os instrumentos gerais de ação a serem utilizados pela reforma agrária estão indicados no Capítulo XIII.

d) ampliação da frota de navios pesqueiros; mobilização da infraestrutura de frio na costa marítima do país; organização dos meios de transporte marítimos para melhor aproveitamento das facilidades de estocagem e aperfeiçoamento da redistribuição do pescado;

e) localização dos estoques existentes de arroz, feijão e milho nas respectivas áreas produtoras e embarque para os locais em que se verifica escassez; unidades militares serão utilizadas para manter as estradas livres e, quando necessário, transportar cereais;

f) os controles de preços serão mantidos temporariamente para produtos em poder principalmente de especuladores, mas serão removidos gradualmente, sempre que os produtores possam beneficiar-se imediatamente de tal medida.

Simultaneamente com a execução de tais medidas e enquanto os resultados não sejam de molde a regularizar o abastecimento de gêneros alimentícios, deverá ser realizada a importação supletiva de alguns cereais e produtos de origem animal, com base nas facilidades concedidas por acordos baseados na Lei Pública 480, dos Estados Unidos: óleo de semente de algodão, óleo de soja, lentilha, leite em pó. Isso terá o efeito de conter elevações de preços, sem produzir efeitos desfavoráveis sobre a produção interna, dado o seu caráter meramente complementar e não continuado.

17.2 — MEIOS DE AÇÃO PARA ATINGIR OS OBJETIVOS FIXADOS PARA A PRODUÇÃO AGRÍCOLA

As providências sugeridas a seguir têm mecanismo de ação indireta e situam-se quase que exclusivamente na esfera de decisões do Governo Federal, embora não se exclua a possibilidade de realização de convênios entre a União e os Estados, para mobilizar os recursos materiais e humanos das Secretarias de Agricultura.

17.2.1 — Incentivos Gerais à Produção, destacando-se:

a) eliminação gradual de controles de preços, à medida que as disponibilidades de bens agrícolas atingirem níveis adequados;

b) eliminação de restrições cambiais à exportação, a fim de permitir a livre exportação de produtos agrícolas, sem prejuízo do consumo interno, proporcionando maior estabilidade e melhor incentivo de preços aos produtores.

17.2.2 — Preços Mínimos

As providências em curso são de duas ordens: a) oferecer à Comissão de Financiamento da Produção a possibilidade de garantir preços para um mínimo de 2% da oferta de produção agrícola, porcentagem que deverá ser ampliada no futuro até 6%; b) reformulação da po-

lítica de preços mínimos (notadamente em relação ao arroz, feijão, milho, soja, amendoim das águas e algodão meridional), com os seguintes principais objetivos: (*)

- a) fixação dos preços mínimos pelo período de dois anos, e antes da época de plantio, para maior estímulo ao produtor;
- b) interiorização dos preços mínimos, com a utilização de toda a rede bancária, oficial e particular, para efeito de implementação da política em referência;
- c) reajustamento dos preços por ocasião de cada safra, tendo em vista as elevações de preços desde a data da fixação dos preços mínimos.

17.2.3 — Crédito Agrícola

Integram-se nessa política as seguintes principais medidas já adotadas pelo Governo, no setor de crédito agrícola:

- a) liberação de depósitos compulsórios de bancos comerciais para fins de utilização em financiamento agrícola, de modo a aumentar a participação da rede bancária não oficial (Instrução 273 da SUMOC, de 23-7-1964);
- b) criação da Coordenação Nacional de Crédito Rural (CNCR), com o objetivo de sistematizar a ação dos diferentes órgãos financiadores e fixar critérios de prioridades para aplicações (Decreto 54 019, de 14.7.1964, modificado pelo Decreto 54 129, de 13.8.1964;
- c) criação do Fundo Nacional de Refinanciamento Rural, constituído de recursos provenientes de empréstimos externos; da contrapartida em cruzeiros do acordo com a USAID relativo à importação de fertilizantes e dos acordos referentes à PL 480; e de recursos internos, de diferentes procedências (Decreto 54 019);
- d) importação de fertilizantes financiada a longo prazo, através de convênio com a Agency for International Development, sendo a contrapartida em cruzeiros (Cr\$ 18 bilhões), destinada ao Fundo de Refinanciamento.

17.2.4 — Armazéns e Silos

As providências terão por fim não apenas o aumento da capacidade estática de armazenamento como também o treinamento de agricultores na construção de silos de baixo custo nas próprias fazendas, e na melhoria das técnicas de desidratação e liofilização de alimentos.

17.2.5 — Adubos, Corretivos e Sementes Melhoradas

O programa prevê a concessão de incentivos à produção nacional e, na insuficiência desta, o recurso às importações. Além disso, a ampliação e consolidação dos programas anuais de produção e distribuição

(*) Os dispositivos sugeridos em relação à política de preços mínimos já estão incorporados no Decreto 54 294, de 19-9-64.

de sementes melhoradas, através da ação integrada dos órgãos de pesquisa, experimentação e fomento, federais ou não, deverá melhorar sensivelmente a produtividade na agricultura.

17.2.6 — Mecanização

O programa integrado de mecanização prevê os seguintes investimentos (em bilhões de cruzeiros de 1964):

	1965	1966
Tratores.....	120	160
Implementos.....	80	100
	<hr/>	<hr/>
TOTAL.....	200	260

17.2.7 — Pesquisa e Aperfeiçoamento de Métodos de Produção

Essas atividades, que serão orientadas pelos 6 institutos de pesquisa e experimentação agropecuária e conduzidas nas 77 estações experimentais regionais existentes, deverão absorver cerca de Cr\$ 17 bilhões em 1965. O programa estabelecido prende-se principalmente a: *na lavoura* — introdução de variedades mais produtivas e resistentes, e práticas mais racionais de cultivo, espaçamento, rotação, semeadura, época de plantio e métodos de colheita; *na pecuária* — introdução e avaliação de plantas forrageiras, adaptação de variedades nativas, divisão de pastagens, sistemas de pastoreio, silagem e fenação concentrados, superação dos males de carência dos rebanhos.

17.2.8 — Outras Medidas para Aumento da Produtividade Agrícola, incluindo:

- a formação e treinamento do pessoal técnico, com a meta de formação de 7 000 agrônomos e 2 800 veterinários até 1970;
- conservação do solo, irrigação e drenagem;
- eletrificação rural.

17.2.9 — Reflorestamento

O programa prevê o reflorestamento de 2 milhões de hectares em 1965/1966, absorvendo cerca de Cr\$ 150 bilhões (ou seja, 75 bilhões anuais). Tais recursos serão obtidos através do GERCA, Instituto Nacional do Pinho, Instituto Nacional do Mate e Fundo Federal Agropecuário.

Além das providências mencionadas, serão desenvolvidos programas específicos que visarão ao incentivo da produção animal e de determinadas lavouras (principalmente cereais) e também a implantação, em larga escala, da indústria extrativa da pesca, atraindo capital privado e fornecendo o necessário apoio financeiro e tecnológico.

17.3 — RECURSOS E APLICAÇÕES

Os recursos financeiros destinados à execução do Plano de Desenvolvimento Agropecuário provêm fundamentalmente das dotações orçamentárias consignadas ao Ministério da Agricultura para o desenvolvimento da produção, e das verbas componentes do Fundo Federal Agropecuário. Outros recursos deverão ser mobilizados para a execução de planos específicos de trabalho, através de financiamentos a serem obtidos do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil, das Agências financeiras internacionais e da Coordenação Nacional do Crédito Rural, bem como através da dotação consignada à Presidência da República, para fins de realização da reforma agrária, e de convênios com as Secretarias de Agricultura dos Estados, para a realização de programas comuns de desenvolvimento agrícola regional.

A discriminação dos recursos orçamentários a serem aplicados em 1965 e 1966 em alguns dos principais programas de trabalho do Ministério da Agricultura é apresentada a seguir(*)

QUADRO 53

M.A. — APLICAÇÕES DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS

(Cr\$ bilhões — preços de junho/1964)

APLICAÇÕES	1965	1966
I — Solos.....	2,4	3,2
II — Sementes e Mudas.....	2,2	2,9
III — Produção Alimentos.....	2,3	3,0
IV — Irrigação e Energia Hidráulica.....	1,9	2,5
V — Mecanização.....	2,6	3,4
VI — Pecuária.....	7,2	9,5
VII — Defesa Vegetal.....	1,0	1,3
VIII — Defesa Animal.....	1,5	2,0
IX — Assistência Rural.....	2,7	3,6
Eletrificação Rural.....	3,7	4,8
Conservação do Solo.....	3,7	4,8
TOTAL.....	31,2	41,0

Estão previstos ainda no orçamento para 1965 recursos da ordem de Cr\$ 37 bilhões (em poder aquisitivo de 1964), destinados à montagem da infraestrutura da reforma agrária.

O quadro a seguir apresenta as aplicações planejadas para o ano de 1965, nas principais áreas de ação analisadas no presente programa, numa estimativa parcial que exclui os programas de preços mínimos, de crédito agrícola regular e de reforma agrária.

(*) Sem incluir, portanto, as demais fontes de recursos anteriormente indicadas, entre as quais, aquelas à disposição da Coordenação Nacional de Crédito Rural e da Comissão de Financiamento da Produção.

QUADRO 54

PRINCIPAIS APLICAÇÕES PROGRAMADAS PARA A AGRICULTURA-1965

(Cr\$ bilhões — preços de junho de 1964)

Fertilizantes.....	133,7
Equipamentos.....	200,0
Pesquisas.....	17,0
Inseticidas.....	16,0
Sementes.....	60,1
Reflorestamento.....	75,0
Treinamento.....	5,0
Extensão Rural.....	1,7
Centros de Demonstração.....	4,5
Eletificação Rural.....	5,0
TOTAL.....	518,0

QUADRO 55

PROGRAMAÇÃO SETORIAL

Investimentos

SETOR: AGRICULTURA

(Cr\$ bilhões — preços de junho de 1964)

ORIGEM DOS RECURSOS

	1964	1965	1966
INTERNOS.....	—	138,5	146,8
Recursos Privados.....	—	138,5	146,8
EXTERNOS.....	—	61,5	65,2
TOTAL.....	—	200,0	212,0

APLICAÇÃO DOS RECURSOS

	1964	1965	1966
EM MOEDA NACIONAL.....	—	160,0	169,6
EM MOEDA ESTRANGEIRA.....	—	40,0	42,4
TOTAL.....	—	200,0	212,0

OBS: Somente computados os investimentos em equipamentos.

INFRA-ESTRUTURA

A — ENERGIA ELÉTRICA

18.1 — PROGRAMA DE INVESTIMENTOS PARA O PERÍODO 1965-1970

A estimativa da demanda de energia elétrica no país — baseada não apenas no estudo realizado pelo Comitê Energético da Região Centro-Sul, com a cooperação da Organização das Nações Unidas e do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, mas também nos demais estudos regionais e locais disponíveis — indica a necessidade de atingirmos, em 1970, uma potência instalada de geração da ordem de 12 665 000 kW, com os correspondentes serviços de transmissão e distribuição. A consecução daquele objetivo exigiria a manutenção de uma taxa cumulativa de crescimento de 11,4% a.a., taxa essa um pouco superior à verificada no período 1954/1963 (9% a.a.). A diferença visa a compensar o atraso dos últimos anos na expansão dos serviços de energia elétrica no país, de modo a restabelecer as reservas mínimas que permitam a sua operação com segurança.

A execução desse programa de expansão exigirá investimentos, no período 1965/1970, estimados em Cr\$ 3 732 bilhões, a preços de junho de 1964. Esse programa de investimentos corresponde a obras físicas equivalentes a 7 118 000 kW de capacidade instalada, compreendendo geração, transmissão e distribuição. O total mencionado não se refere ao aumento da capacidade a entrar em operação no período, e sim às obras a serem efetivamente realizadas, ou seja, excluindo aquelas realizadas antes de 1965 e que entrarão em funcionamento a partir deste ano, e incluindo aquelas a serem iniciadas no fim do decênio, mas que somente entrarão em serviço a partir de 1971. O custo médio do kW instalado indicado por essa estimativa (isto é, Cr\$ 524 000 por kW, incluindo geração, transmissão e distribuição), é compatível com os valores observados para os projetos mais significativos.

A distribuição regional dos investimentos programados consta do quadro seguinte:

QUADRO 56

INVESTIMENTOS EM ENERGIA ELÉTRICA

1965-1970

(Cr\$ bilhões)

REGIÕES	Geração	Transmissão	Distribuição	Total
Norte.....	36,5	7,9	13,7	58,1
Nordeste.....	151,6	237,1	77,5	466,2
Centro-Sul.....	849,3	461,7	320,3	1 631,3
Sul.....	286,1	157,3	131,1	574,5
Centro-Oeste.....	47,3	24,7	21,6	93,7
BRASIL.....	1 370,8	888,7	564,2	2 823,8
Obras p/além de 1970...	908,1	—	—	908,1
TOTAL.....	2 278,9	—	—	3 731,9

18.2 — DISPÊNDIOS EM MOEDA NACIONAL E ESTRANGEIRA

Admitindo um conteúdo de importações da ordem de 26% (incluindo não apenas importações diretas de equipamentos para o setor, como também certa parcela relativa à importação de matérias-primas ou peças ainda não fabricadas no país), os dispêndios em moeda nacional e estrangeira, para realização do programa de investimentos no período 1965-1970, se distribuem da seguinte forma (estando a parcela em moeda estrangeira convertida em cruzeiros na base da taxa de câmbio de Cr\$ 1 200/US\$):

Em Moeda Nacional.....	Cr\$ 2 750 bilhões
Em Moeda Estrangeira (equivalente).....	Cr\$ 982 bilhões
TOTAL.....	Cr\$ 3 732 bilhões

18.3 — RECURSOS INTERNOS PREVISTOS

Entre as receitas tributárias vinculadas ao setor de Energia Elétrica se incluem o Imposto Único de Energia Elétrica, os Empréstimos Compulsórios para a ELETROBRÁS, parte do Imposto de Consumo e da Taxa de Despacho Aduaneiro, além de recursos estaduais.

O montante previsto dos recursos vinculados para o período 1965-1970 está discriminado no quadro seguinte:

QUADRO 57

RECURSOS VINCULADOS 1965-1970 (Cr\$ bilhões)

Imposto único.....	691,5	
Empréstimo compulsório ELETROBRÁS.....	236,7	
Recursos Estaduais (inclusive reinvestimento de lucros e reservas das empresas mistas estaduais).....	493,7	1 421,9
Imposto de consumo.....	278,9	
Taxa de despacho aduaneiro.....	36,0	314,9
TOTAL.....	—	1 736,8

Esse total corresponde a 63% dos recursos em moeda nacional necessários, estimados em Cr\$ 2 750 bilhões. É de notar que a disponibilidade efetiva da parcela referente ao Imposto de Consumo e à Taxa de Despacho Aduaneiro depende das possibilidades do orçamento-geral da União. Deduzidos esses dois tributos, os recursos previstos correspondem a apenas 52% do total necessário.

Por outro lado, o Governo já definiu sua política no sentido de restabelecer as condições legais de remuneração do investimento no setor de energia elétrica. A revisão das tarifas dos serviços contribuirá para aumentar os recursos disponíveis para investimento no setor, através do conseqüente aumento do Imposto Único e do Empréstimo Compulsório em favor da ELETROBRÁS, estimando-se que um aumento médio de tarifas de 20% proporcionaria, no período 1965/1970, um total de recursos no valor aproximado de Cr\$ 186 bilhões, como segue:

QUADRO 58

AUMENTO DE RECURSOS RESULTANTE DA REVISÃO

TARIFÁRIA, 1965-1970 — Cr\$ bilhões

Imposto único.....	138,4
Empréstimo compulsório.....	47,5
TOTAL.....	185,9

Esses recursos, somados aos anteriormente estimados, totalizam Cr\$ 1 923 bilhões, ou seja, 70% dos recursos em moeda nacional necessários. A execução do programa exigiria, portanto, a obtenção de recursos adicionais no montante de Cr\$ 827 bilhões.

18.4 — RECURSOS ADICIONAIS NECESSÁRIOS

A solução proposta nesse sentido inclui a capitalização compulsória no serviço, pelos próprios consumidores. Desde que distribuído equitativamente entre grande número de consumidores, o esforço a ser exigido será adequado, jamais ultrapassando o nível de 3% do investimento que realizam nas construções ou instalações que utilizarão a energia.

Com esse objetivo, propôs-se a alteração do artigo 18 da Lei 4 156, de 28 de novembro de 1962. Essa providência permitirá a obtenção de recursos adicionais, através das empresas concessionárias, em montante aproximado de Cr\$ 100 bilhões no período 1965/1970.

O deficit residual do período, da ordem de Cr\$ 727 bilhões, está concentrado, em sua maior parte, nos anos de 1969/70, quando cessará a vigência do empréstimo compulsório. Tais deficits, relativa-

mente modestos nos anos de 1965/68 (13% do total de recursos), poderão ser cobertos por reforma da legislação do Imposto Único e Empréstimo Compulsório por recursos externos adicionais e por recursos orçamentários.

18.5 — POLÍTICA DE ENERGIA ELÉTRICA

Da política do poder público em relação ao setor de energia elétrica, cumpre destacar os seguintes aspectos:

- a) criação de clima favorável às empresas concessionárias, reconhecendo-se-lhes o direito a uma justa remuneração do investimento;
- b) orientação dos planos globais com vista ao atendimento das necessidades nacionais de forma equitativa e econômica, objetivando a maior produtividade dos investimentos;
- c) ampliação dos sistemas geradores com base em usinas convencionais;
- d) não consideração da energia nuclear como fonte geradora de energia elétrica em larga escala, no presente estágio;
- e) aproveitamento das reservas de carvão do sul do país como fonte suplementar de energia primária para produção de energia elétrica;
- f) redução da utilização dos produtos de petróleo para produção de energia elétrica;
- g) estímulo à padronização de instalações dos equipamentos usados nos serviços de eletricidade;
- h) estímulo à formação de pessoal técnico.

QUADRO 59

ESTIMATIVA DO DISPÊNDIO E RECURSOS NO PERÍODO 1965-1970

(Cr\$ bilhões — preços de junho de 1964)

DISPÊNDIO	Total	1965	1966	1967	1968	1969	1970
1. Dispêndio em Moeda Nacional.....	2 749,9	372,1	383,0	427,6	475,4	529,7	562,1
2. Dispêndio em Moeda Estrangeira.....	981,5	122,0	136,8	152,7	169,8	189,3	210,9
3. Dispêndio Total (1+2).....	3 731,4	494,1	519,8	580,3	645,2	719,0	773,0
RECURSOS MOEDA NACIONAL							
I — De Fontes Existentes							
4. Imposto Único.....	691,5	89,3	98,2	108,0	119,0	132,0	145,0
5. Empréstimo Compulsório.....	236,7	51,0	56,1	61,7	67,9		
6. Imposto de Consumo F.F.E.....	278,9	40,0	42,4	44,9	47,6	50,5	53,5
7. Taxa Aduaneira F.F.E.....	36,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0
8. Taxas Estaduais.....	493,7	70,8	75,0	79,5	84,3	89,4	94,7
9. Subtotal.....	1 736,8	257,1	277,7	300,1	324,8	277,9	299,2
II — Resultantes da Reavaliação do Ativo das Empresas de Eletricidade com Aumento Tarifário de 20%							
10. Imposto Único.....	138,4	17,9	19,7	21,7	23,9	26,3	28,9
11. Empréstimo Compulsório.....	47,5	10,2	11,3	12,4	13,6		
12. Subtotal (10+11).....	185,9	28,1	31,0	34,1	37,5	26,3	28,9
13. Total de Recursos em Moeda Nacional(9+12)	1 922,7	285,2	308,7	334,2	362,3	304,2	328,1
14. Deficit dos Recursos (3—13).....	1 808,7	208,9	211,1	246,1	282,9	414,8	444,9
COBERTURA DO DEFICIT							
15. Empréstimos Externos.....	981,5	122,0	136,8	152,7	169,8	189,3	210,9
16. Contribuição dos Usuários.....	100,3	13,0	14,0	15,8	17,3	19,0	21,2
17. Deficit Residual (*).....	726,9	73,9	60,3	77,6	95,8	206,5	212,8

(*) A ser coberto por reforma da legislação do Imposto Único e Empréstimo Compulsório, por recursos orçamentários e por financiamento externo.

PROGRAMAÇÃO SETORIAL

Investimentos (*)

ENERGIA ELÉTRICA

Cr\$ bilhões

(Preços de junho de 1964)

ORIGEM DOS RECURSOS

	1964(1)	1965	1966
INTERNOS.....	136,1	372,1	383,0
Orçamento da União.....	136,1	214,3(2)	233,7(2)
Outras Fontes Federais.....	—	74,0(3)	60,3(3)
Recursos Estaduais e Municipais.....	—	70,8	75,0
Recursos Privados.....	—	13,0	14,0
EXTERNOS.....	47,8	122,0	136,8
TOTAL.....	183,9	494,1	519,8

APLICAÇÃO DOS RECURSOS

	1964(1)	1965	1966
EM MOEDA NACIONAL.....	136,1	372,1	383,0
EM MOEDA ESTRANGEIRA.....	47,8	122,0	136,8
TOTAL.....	183,9	494,1	519,8

(1) Sómente o programa federal.

(2) Diz respeito ao Fundo Federal de Eletrificação e não a verbas regulares do Orçamento.

(3) Deficit com financiamento a ser programado.

(*) Inclui investimentos estaduais e municipais.

B — PETRÓLEO

A PETROBRÁS, como principal instrumento de execução da política de petróleo, mereceu desde logo a consideração do atual Governo no sentido de serem reforçados os seus recursos financeiros e aperfeiçoado o seu aparelho administrativo. A instrução 270 da SUMOC, de 9 de maio dêste ano, ao eliminar o subsídio aos preços dos derivados de petróleo, criou condições para repor a receita da PETROBRÁS e, em consequência, a sua capacidade de investimentos. A reformulação que se processa internamente na Empresa deverá permitir o seu funcionamento em bases de eficiência e de flexibilidade, indispensáveis à condução que se propõe de um programa vasto e complexo.

18.6.1 — Exploração e Produção

Em virtude das dificuldades financeiras enfrentadas recentemente pela PETROBRÁS, o seu plano de exploração das bacias sedimentares do País, em busca de novas fontes de produção de petróleo, sofreu importantes restrições. O novo plano de atividades prevê providências para restabelecer o número de equipes de geologia, gravimetria e de pesquisas sísmicas, bem como uma redistribuição regional das perfurações exploratórias, de forma a concentrar recursos setoriais nas bacias do Recôncavo, de Tucano, Sergipe-Alagoas e na plataforma submarina continental. O ritmo de atividade nesse setor terá de ser intensificado de modo a atingir níveis substancialmente superiores aos que até agora foram registrados.

Os planos de desenvolvimento da produção dos campos de petróleo visam a três ordens de providências:

- a) melhoria da produtividade dos campos existentes, pela limpeza sistemática dos poços em regime de produção; melhoria da pressão de fundo e condições de afloramento;
- b) ampliações e extensões dos campos existentes;
- c) desenvolvimento e instalações básicas de novos campos.

Entretanto, os efeitos do referido planejamento e demais medidas, em termos de aumento da produção, só se farão sentir em fins de 1966, embora naquele ano, como um todo, a produção média de petróleo bruto ainda se apresente ligeiramente decrescente.

18.6.2 — Refinação e Petroquímica

O aumento do consumo de derivados do petróleo impõe a necessidade de instalação de uma capacidade de refino média, por ano, de 25 000 barris/dia.

No triênio 1964/1966, está assegurada a virtual auto-suficiência no suprimento de derivados de petróleo pelas refinarias nacionais como se vê no quadro 61. Para isso, e a fim de manter aquela condição de auto-suficiência, serão realizadas, futuramente, expansões de unidades existentes e instalações de novas unidades.

QUADRO 61
OFERTA DE DERIVADOS DE PETRÓLEO — 1964-1966
(Milhões de barris/ano)

OFERTA DE DERIVADOS DE PETRÓLEO	1964			1965			1966		
	Produção Nacional	Importação	Total	Produção Nacional	Importação	Total	Produção Nacional	Importação	Total
Em números absolutos..	108,4	11,4	119,8	120,9	7,5	128,4	130,7	6,6	137,3
Em percentagem.....	98,5	9,5	100,0	94,2	5,8	100,0	95,2	4,8	100,0

Em termos resumidos, o programa industrial prevê, no setor do refino, as realizações seguintes:

- a) prosseguimento das obras e instalações de duas novas refinarias de 45 000 barris diários cada uma, em Pôrto Alegre e Belo Horizonte;
- b) prosseguimento e conclusão de duas unidades de produção de asfalto em Fortaleza e Madre de Deus, Bahia;
- c) ampliação da capacidade de refino da Refinaria Duque de Caxias, em 40 000 barris diários;
- d) ampliação, em 15 000 barris diários, da capacidade da refinaria Landulpho Alves;
- e) melhorias e adaptações nas unidades existentes, especialmente na Refinaria Presidente Bernardes, em Cubatão;
- f) estudos e projetos para acréscimo da capacidade de refino, localizada no planalto de São Paulo.

No setor de indústrias petroquímicas, constam os projetos prioritários da instalação da Unidade de Butadieno, no Conjunto Petroquímico Presidente Vargas, em Caxias; da instalação da Reforma Catalítica, Extração de Benzeno e Pirólise de Etano, na Refinaria Presidente Bernardes.

18.6.3 — Transportes e Terminais

Na Frota Nacional de Petroleiros, procura-se estabelecer as condições para a gradual substituição de sua tonelage de longo-curso por unidades de maior porte e mais modernas. Por enquanto, os planos incluem apenas os seis navios de 10 500 TDW, encomendados a estaleiros nacionais, e embarcações menores.

No que se refere aos Terminais e Oleodutos, além das obras de importância em andamento, tais como o Oleoduto Rio-Belo Horizonte e os Terminais em São Sebastião, em São Paulo, e em Tramandaí, Rio Grande do Sul, há que se cogitar seriamente da reorganização da capacidade de armazenamento e aparelhamento portuário para movimentar combustíveis líquidos em todo o território nacional.

18.6.4 — Industrialização do Xisto

A maior disponibilidade de recursos financeiros propiciará o reaparelhamento da Usina Experimental de Processamento do Xisto Betuminoso, em Tremembé, bem como a instalação e operação da Usina Protótipo de São Mateus do Sul, no Paraná, destinada ao processamento em escala semi-industrial do xisto da formação Irati.

18.7 — DISPONIBILIDADES DE RECURSOS E INVESTIMENTOS

O critério vigente de fixação de preços dos produtos do petróleo garante uma margem de rentabilidade para as operações industriais da PETROBRÁS suficiente para a execução do programa para o período de 1964/66.

Aos preços de junho de 1964, os recursos financeiros da PETROBRÁS deverão totalizar mais de Cr\$ 900 bilhões, no triênio. Dêse montante, mais de 86% provém do reinvestimento dos saldos financeiros das operações industriais, e os restantes 14% de fundos públicos e subscrição de capital, voluntários e compulsórios, por entidades públicas e particulares. O Quadro 62 resume as cifras respectivas dos recursos financeiros, segundo as fontes.

QUADRO 62
FONTES DE RECURSOS
(Cr\$ bilhões)

	1964 (1)	1965 (2)	1966 (3)	Total	%
Reinvestimentos:					
Saldos financeiros de operação.....	216,0	275,7	285,7	777,4	86,3
Subscrição de Capital					
Entidades públicas e particulares.....	7,2	8,5	9,0	24,7	2,7
Fundos Públicos.....	10,0	10,5	11,0	31,5	3,5
Financiamentos externos.....	10,4	28,3	28,3	67,0	7,5
TOTAL.....	243,6	323,0	334,0	900,6	100,0

- (1) Baseado na execução efetiva do 1.^o semestre e revisão da estimativa orçamentária para o 2.^o período do exercício.
(2) Programa Orçamentário preliminar.
(3) Estimativa do nível de atividades.

Dêse total deverão ser deduzidos Cr\$ 105 bilhões, correspondentes a encargos financeiros (amortizações e juros de financiamentos estrangeiros, dividendos e participações estatutárias), assim como Cr\$ 195 bilhões correspondentes à reserva para refôrço do capital de giro da empresa (associada, principalmente, à necessidade de manter recursos líquidos para fazer face à possibilidade de majoração da taxa cambial relativa às operações em moeda estrangeira da empresa e dos seus custos internos, sem a correspondência imediata na elevação dos preços de seus produtos e, portanto, de suas receitas.)

As disponibilidades líquidas que resultam para investimento, como se observa do Quadro 63, permitem um programa trienal superior a Cr\$ 600 bilhões.

QUADRO 63

DISPONIBILIDADES PARA INVESTIMENTOS

(Cr\$ bilhões)

	1964 (1)	1965 (2)	1966 (3)	Total
Total dos Recursos.....	243,6	323,0	334,0	900,6
Menos:	67,1	113,3	120,0	300,4
Encargos Financeiros.....	29,6	35,3	40,0	104,9
Reservas p/Capital-Circulante e defasagens entre preços e custos.....	37,5	78,0	80,0	195,5
DISPONIBILIDADES.....	176,5	209,7	214,0	600,2

NOTA: Dados sujeitos a retificação:

(1) Baseado na execução efetiva do 1.º semestre e revisão da estimativa orçamentária para o 2.º período do exercício.

(2) Programa/orçamento preliminar.

(3) Estimativa do nível de atividades.

A alocação de recursos para os vários setores de atividades da PETROBRÁS, segundo o Quadro 64, destina 42% daquele montante aos setores básicos prioritários de exploração e produção; 32% ao setor industrial; 18% aos setores de transportes. Os 8% restantes serão despendidos na aquisição de equipamentos adicionais e imóveis, e na formação de pessoal e em pesquisas tecnológicas.

QUADRO 64

INVESTIMENTOS PROGRAMADOS

(Cr\$ bilhões)

SETORES	1964 (1)	1965 (2)	1966 (3)	Total	%
1. Exploração.....	51,0	64,4	68,3	183,7	30,6
2. Produção.....	20,6	20,5	25,6	66,7	11,1
3. Refino.....	31,7	41,8	48,9	122,4	20,4
4. Petroquímica.....	12,3	20,1	21,4	53,8	9,0
5. Terminais e Oleodutos.....	22,1	26,6	17,1	65,8	11,0
6. Transporte Marítimo.....	17,2	13,7	10,7	41,6	6,9
7. Industrialização do Xisto.....	2,3	6,4	7,5	16,2	2,7
8. Formação de Pessoal e Pesquisas Tecnológicas.....	2,8	2,7	2,5	8,0	1,3
9. Equipamento adicional, aquisição de imóveis e outras.....	16,5	13,5	12,0	42,0	7,0
TOTAL.....	176,5	209,7	214,0	600,2	100,0

NOTA: Dados sujeitos a retificação:

(1) Baseado na execução efetiva do 1.º semestre e revisão da estimativa orçamentária para o 2.º período do exercício.

(2) Programa/orçamento preliminar.

(3) Estimativa do nível de atividades.

No balanço de pagamentos do país, a demanda de divisas para cobrir as despesas do setor petróleo sempre reclamou somas além de US\$ 300 milhões anuais. No triênio 1964/1966, pretende-se conter tais despesas líquidas em torno de US\$ 800 milhões, ou seja, menos US\$ 100 milhões, naquele período.

18.8 — POLÍTICA DE PETRÓLEO, assim definida:

- a) reformulação dos métodos do trabalho e organização da PETROBRÁS, de maneira a permitir o seu funcionamento em regime empresarial, e a criar condições capazes de atrair recursos da poupança privada, que suplementem seus recursos próprios;
- b) prosseguir nas medidas que visam a reduzir os dispêndios em moeda estrangeira com a importação de petróleo e derivados, tais como:
 - 1) concentração dos recursos disponíveis na intensificação da pesquisa de novos horizontes produtores e delimitação dos já conhecidos;
 - 2) intensificação dos trabalhos para a recuperação secundária dos campos do Recôncavo;
 - 3) ampliação da capacidade de refino, a fim de manter a auto-suficiência nesse setor;
 - 4) redução dos dispêndios em divisas com transporte marítimo, mediante elevação do índice de operacionalidade da Frota de Petroleiros;
- c) propiciar condições de participação do capital privado nas áreas não reservadas ao Monopólio Estatal, pela Lei 2 004, mediante:
 - 1) definição de política a ser seguida nas atividades não cobertas pelo Monopólio Estatal;
 - 2) estabelecimento de regulamentação adequada, pelo Conselho Nacional do Petróleo, para as empresas que participam do abastecimento nacional de petróleo.

QUADRO 65

PROGRAMAÇÃO SETORIAL

Investimentos

PETRÓLEO

Cr\$ bilhões (Preços de junho de 1964)

ORIGEM DOS RECURSOS

	1964	1965	1966
INTERNOS.....	166,1	181,4	185,7
Reinvestimentos Federais.....	166,1	181,4	185,7
EXTERNOS.....	10,4	28,3	28,3
TOTAL.....	176,5	209,7	214,0

APLICAÇÃO DOS RECURSOS

	1964	1965	1966
EM MOEDA NACIONAL.....	96,3	131,0	118,0
EM MOEDA ESTRANGEIRA.....	80,2	78,7	96,0
TOTAL.....	176,5	209,7	214,0

18.9 — RESERVAS BRASILEIRAS

O total das reservas carboníferas provadas atinge cêrca de 1,836 bilhões de toneladas, com a distribuição do quadro seguinte:

QUADRO 66

DISTRIBUIÇÃO DAS RESERVAS

ESTADOS	Reserva (1 000 t)
Santa Catarina.....	1 205 000
Rio Grande do Sul.....	600 000
Paraná.....	30 000
São Paulo.....	1 000
TOTAL.....	1 836 000

As últimas descobertas e avaliações das jazidas do Rio Grande do Sul indicam a possibilidade de ser dobrada a reserva do Estado. As reservas apontadas da Amazônia, Piauí, Maranhão e Goiás ainda não foram tecnicamente cubadas ou inferidas, tratando-se de linhito e antracito.

De todo o potencial carbonífero acima descrito, a única reserva de carvão coqueificável é a de Santa Catarina, cuja vida foi estimada, pela Sociedade Francesa de Estudos Mineiros (SOFREMINERS), em um século, para uma produção média de 2,6 milhões de toneladas anuais de carvão bruto.

18.10 — MERCADO DO CARVÃO

O rendimento atual do Lavador de Capivari pode ser resumido no Quadro abaixo, em dados médios:

Carvão metalúrgico.....	42%
Carvão vapor fino e Sotelca (para eletricidade).....	34%
Rejeitos piritosos.....	24%

O consumo de carvão metalúrgico está naturalmente vinculado à produção das usinas siderúrgicas a coque mineral. Essencialmente, pode-se observar que o mercado está no momento restrito às aquisições da Companhia Siderúrgica Nacional e da USIMINAS, que o utilizam em mistura com o carvão estrangeiro (dosagem de 40% de carvão nacional). Esta proporção é resultado da experiência da nossa siderúrgica a coque, representando, na atual tecnologia, a máxima participação do carvão metalúrgico de Santa Catarina, sem prejuízo para

a produtividade dos altos-fornos. A maior participação do carvão nacional está limitada pelo seu elevado conteúdo atual de matéria inerte (18,5% de cinzas).

Dêsse modo, o crescimento do mercado de carvão metalúrgico é reflexo do crescimento do mercado siderúrgico, sendo que a maior participação do carvão nacional na composição da carga média dos altos-fornos está vinculada a uma evolução tecnológica do sistema de beneficiamento. O consumo pelas fábricas de gás é diminuto diante da demanda siderúrgica (menos de 10%).

O carvão-vapor, produzido em uma percentagem mínima de 34% no beneficiamento (nas atuais condições), só pode ter um mercado firme na termo-eletricidade. Seu problema mercadológico está, portanto, condicionado ao problema de energia elétrica no Centro-Sul do País. A falta de consumo atual acarretou um estoque da ordem de 500 000t. Como a utilização econômica do carvão-vapor é condição essencial para o baixo custo do carvão metalúrgico e para a sobrevivência da economia carvoeira do Sul do País, o Governo Federal, através do Plano Nacional do Carvão, destinará importantes recursos para investimentos no setor, tanto do Orçamento da União como provenientes do exterior, vinculando a solução à instalação de potência elétrica no sul do país que observa a oferta rígida do carvão/vapor.

Os estoques acumulados de rejeitos piritosos já vão a 5,0 milhões de toneladas com produção atual de 400 000t/ano. Estudos preliminares indicam condições aceitáveis de utilização dos rejeitos para produção de enxofre, ácido sulfúrico e fertilizantes. Sendo também o aproveitamento rentável desses refugos básico para a nossa economia carvoeira, estão sendo aceleradas estudos para a solução técnica do problema.

18.11 — RECURSOS E APLICAÇÕES

A receita da Comissão do Plano do Carvão Nacional (CPCAN) está vinculada à receita da União (Lei 3 860, de 24-12-60), na porcentagem de 1,5. O programa de inversões traçado para o triênio 64/66 é abaixo apresentado, em termos percentuais:

Estudos e Projetos.....	4
Pesquisas.....	4
Lavra e Beneficiamento.....	14
Transporte.....	5
Siderurgia.....	22
Termoeletricidade.....	39
Indústria Química.....	9
Obras Sociais.....	3

Em poder aquisitivo médio de 1964, os recursos orçamentários vinculados à CPCAN, no triênio, somarão, aproximadamente, Cr\$ 85 bilhões para fins de investimentos.

A mesma Lei 3 860 autoriza a CPCAN a negociar empréstimos até US\$ 100 milhões. Prevê-se o seguinte programa de inversões, em moeda estrangeira, no triênio:

QUADRO 67

CARVÃO — PROGRAMA DE INVERSÕES

SETORES	Milhões de US \$
Estudos e Projetos.....	1,4
Lavra.....	2,7
Siderurgia.....	28,0
Indústria Química.....	15,0
Termoeletricidade.....	62,0
TOTAL.....	109,1

18.12 — DIRETRIZES GERAIS

I — Fortalecer a economia carvoeira por via de:

- aumento da porcentagem de utilização do carvão nacional nas usinas siderúrgicas, realizando paralelamente experimentações com diferentes porcentagens para determinação de níveis econômicos de utilização;
- incremento do uso de carvão nacional na termo-eletricidade, principalmente nas regiões sul e centro-sul;
- incentivo à implantação de indústrias de ácido sulfúrico, enxofre, fertilizantes e siderúrgica na zona do carvão;
- mecanização e concentração da produção na proporção em que aumente o consumo.

II — Estudar a conjuntura atual do carvão nacional com vistas à atualização da Lei 3 860 de 24/12/1960.

III — Favorecer maior e melhor articulação entre as empresas siderúrgicas e os mineradores de carvão, incluindo eventualmente as grandes empresas de mineração de ferro, de modo a se obter o máximo rendimento dos respectivos recursos técnicos, financeiros e dos meios de transporte.

PROGRAMAÇÃO SETORIAL

Investimentos

CARVÃO MINERAL

Cr\$ bilhões (Preços de junho de 1964)

ORIGEM DOS RECURSOS

	1964	1965	1966
INTERNOS.....	23,0	30,0	32,0
Orçamento da União.....	23,0	30,0	32,0
EXTERNOS.....	35,2	31,3	31,2
TOTAL.....	58,2	61,3	63,2

APLICAÇÃO DOS RECURSOS

	1964	1965	1966
EM MOEDA NACIONAL.....	35,3	30,0	32,0
EM MOEDA ESTRANGEIRA.....	22,9	31,3	31,2
TOTAL.....	58,2	61,3	63,2

D — TRANSPORTES

18.13 — EVOLUÇÃO RECENTE DO SETOR

O Programa de Governo visa ao eficiente e econômico atendimento da demanda por transportes, e à eliminação de dois distintos focos inflacionários. O primeiro destes é a inflação de custos resultante de uma crescente queda de eficiência na aplicação dos fatores de produção, e o segundo, o efeito monetário ocasionado pelas emissões necessárias à cobertura de deficits operacionais.

Para tanto, programa-se a redução dos custos do transporte e a sua gradativa e total transferência para os usuários através dos fretes, convergindo ambos para o equilíbrio financeiro das autarquias, de forma a inverter a tendência à participação crescente da coletividade nos custos de transportes.

CUSTOS DE OPERAÇÃO DISTRIBUÍDOS ENTRE USUÁRIO E COLETIVIDADE

ANOS	% PAGA PELO USUÁRIO			% PAGA PELA COLETIVIDADE		
	Ferrovário	Marítimo	Aéreo	Ferrovário	Marítimo	Aéreo
1957.....	46,4	81,0	97,1	53,6	19,0	2,9
1958.....	40,9	67,0	93,8	59,1	33,0	6,2
1959.....	44,7	54,1	88,4	55,3	45,9	11,6
1960.....	42,1	67,2	91,8	57,9	32,8	8,2
1961.....	37,0	62,6	87,0	63,0	37,4	13,0
1962.....	31,9	68,2	75,8	68,1	31,8	24,2
1963.....	28,4	53,5	76,5	71,6	46,5	23,5

Operacionalmente menos subsidiado, o setor rodoviário absorveu nos últimos anos 80% do incremento da demanda, pois, através de suas condições de rapidez, disponibilidade, flexibilidade e segurança, tem merecido a preferência dos usuários, não obstante nem sempre ser o meio de transporte ideal, do ponto de vista da economia nacional. A participação dos setores marítimo e ferroviário no total das mercadorias transportadas decaiu de 67% para 33% em 14 anos, o que, aliado à sua alta proporção de custos fixos, e à elevação dos custos variáveis, explica uma grande parte dos seus crescentes deficits.

18.14 — O PROGRAMA DE INVESTIMENTOS PARA 1965/1966

Com vistas à correção destas anomalias prevê o programa governamental uma atuação maciça em duas frentes interdependentes: a operacional e a de investimentos.

Do ponto de vista operacional, as modificações são de três categorias: aquelas visando a dar melhor aproveitamento aos recursos existentes, atualmente de baixo rendimento; as estruturais, representadas pelas medidas de reorganização administrativa, com vistas ao melhor aproveitamento do potencial gerencial; as comerciais, a fim de permitir às autarquias concorrerem pelas cargas, sem dependerem de subsídios ou favoritismo, e livres, por outro lado, da função de subsidiarem o transporte de certas cargas ou passageiros; e, finalmente, as relacionadas com a reformulação da política trabalhista das autarquias, liberando-as dos excessivos ônus com pessoal, através de organismos de treinamento de pessoal, com vistas não somente à sua maior produtividade dentro da própria autarquia, mas, também, ao seu deslocamento para outras entidades governamentais e para a iniciativa privada.

O resultado do elenco de medidas a serem tomadas em 1965 e 1966 se traduz na regressão, durante o período, das até então crescentes subvenções, da seguinte forma:

QUADRO 70

SUBVENÇÕES OPERACIONAIS AOS ORGANISMOS DE TRANSPORTE

(Cr\$ bilhões a preços de junho de 1964)

SETOR \ ANO	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
Ferrovário.....	119,4	180,7	243,5	305,0	316,9	203,5	87,1
Portuário.....	0,2	3,2	13,7	10,3	24,8	4,4	—
Marítimo.....	63,3	96,5	81,2	77,7	60,9	31,1	29,0
Aéreo.....	5,1	12,2	34,6	20,4	18,0	9,8	8,8
TOTAL.....	188,0	292,6	373,0	413,4	420,6	248,8	124,9
Índice (1960=100).....	100	155	198	220	223	132	66

Por outro lado, a aplicação dos investimentos visa à expansão dos sistemas de transporte a longo prazo, precedida da aplicação de recursos na eliminação dos atuais estrangulamentos, causa principal da baixa produtividade, principalmente dos setores ferroviário e marítimo. Para tanto, torna-se necessário destinar maior volume de recursos não a maiores investimentos em navios, vagões e locomotivas, ou seja, material rodante em geral, mas sim à infraestrutura dos sistemas : portos, linhas, pátios e terminais, cujas condições atuais são causa fundamental do baixo aproveitamento do material de tráfego já existente.

O esforço financeiro, de fontes nacionais e empréstimos externos, programado para investimentos em 1965 e 1966, excede substancialmente as aplicações nos anos anteriores.

QUADRO 71

INVESTIMENTOS FEDERAIS EM TRANSPORTE

(Cr\$ bilhões a preços de junho de 1964)

SISTEMA \ ANO	1964	1965	1966
Ferrovário (*).....	73,9	195,4	199,4
Portuário.....	28,3	30,0	45,0
Marítimo.....	43,9	60,0	60,0
Rodoviário (*).....	293,4	356,0	377,0
Aéreo.....	16,8	32,4	34,4
TOTAL.....	456,3	673,8	715,8
Índice (1964=100).....	100	147	157

(*) O setor rodoviário inclui estimativa dos investimentos estaduais e municipais. O setor ferroviário, entretanto, não inclui o programas de investimentos das ferrovias estaduais.

A distribuição intersetorial dos investimentos enfatiza a recuperação dos setores ferroviário e aquaviário, a fim de os habilitar a prestarem serviço mais rápido, eficiente e econômico, sem entretanto negligenciar a expansão e aprimoramento da rede rodoviária e do transporte aéreo.

Mas não apenas o vulto e a distribuição intersetorial das aplicações caracterizam a ação do Governo. A seleção cada vez mais objetiva das obras, em termos das prioridades resultantes de seus coeficientes de benefício/custo, e a eliminação de desperdícios, representada pela falta de continuidade na realização de obras e pela sua pulverização, são fatores que resultarão em maior rentabilidade dos benefícios por eles trazidos.

18.15 — LINHAS DE AÇÃO

A recuperação econômica e operacional do sistema nacional de transportes condiciona-se aos seguintes elencos de medidas a serem implementadas no período:

SETOR FERROVIÁRIO:

- limitação de novas construções ferroviárias, admitidas somente implantações de comprovada justificação;
- concentrações dos investimentos na infraestrutura, visando primeiramente à eliminação dos pontos de estrangulamento, através de melhoria dos traçados, ampliação dos terminais, pátios e armazéns, mecanização do manuseio das cargas, além de certas unificações de bitola;
- adequações do material rodante à estrutura das linhas e das comunicações com vistas à maior densidade, rapidez e segurança das composições;
- aumento da oferta do transporte ferroviário das cargas pesadas sob condições operacionais e econômicas adequadas;
- dinamização comercial através do saneamento dos custos, da maior captação de cargas em consequência do melhor serviço oferecido, e de revisão tarifária que faça incidir sobre os usuários maior parcela do custo;
- unificação das administrações ferroviárias por regiões geográficas;
- reexame dos processos operacionais objetivando elevar as densidades de tráfego; a mais rápida e eficiente circulação dos trens, e o melhor aproveitamento do material rodante; aceleração do processo de adequação dos quadros de pessoal, e da fixação de vencimentos justos por serviços efetivamente prestados, conforme determinará o estatuto do ferroviário;
- desligamento do pessoal com direito a aposentadoria e provimento das vagas por retreinamento e deslocamento do pessoal já existente;
- revisão da legislação restritiva do tráfego ferroviário, bem como a correção das rotinas que impedem maior produtividade.

SETOR AQUAVIÁRIO:

- recuperação dos portos brasileiros em função do volume de tráfego e seus fluxos;
- recuperação da frota mercante à medida que se proceder ao reequipamento, desburocratização e melhoria da produtividade dos portos;
- restauração da disciplina portuária e redução da burocracia existente no trânsito e desembarço das mercadorias;
- modificação dos sistemas de operação portuária, objetivando aumentar a produtividade e minimizar os custos operacionais;
- revisão da legislação referente ao pessoal marítimo, portuário e de construção naval, buscando maior produtividade e remuneração justa pelo trabalho efetivamente realizado;
- estímulo à iniciativa privada, através do agrupamento das micro-empresas, e da formulação de condições operacionais e econômicas estáveis atraentes ao capital de risco.

SETOR RODOVIÁRIO:

- continuação da política rodoviária estabelecida pela Lei 8 463;
- atribuição aos usuários das rodovias de maior parcela do custo de sua implantação e conservação, através do imposto único sobre combustíveis e lubrificantes;
- garantia das liberdades econômicas dos transportadores rodoviários, ressalvada a segurança do tráfego e a coibição de práticas nocivas ao interesse público;
- prosseguimento da pavimentação de rodovias, com ordem de prioridade consoante com os volumes previstos de tráfego, e melhoramento das rodovias de condições técnicas inaceitáveis nos casos em que o tráfego não justificar a pavimentação;
- consolidação das vias de penetração em função do volume previsto de tráfego, compatível com os dispêndios;
- sustação do início de obras novas que não as previstas no Plano Preferencial;
- aceleração do programa de rodovias substitutivas de trechos ferroviários anti-econômicos;
- programação das frentes de trabalho, com prioridade aos segmentos vizinhos dos pontos geradores de tráfego.

SETOR AÉREO:

- ajustamento da oferta à procura por transporte aéreo, através da redução ou consolidação de linhas e horários;
- alijamento das aeronaves excedentes, com vistas à redução do passivo das empresas aéreas;
- concentração dos investimentos na infraestrutura;
- adoção de política salarial realista e justa.

QUADRO 72

PROGRAMAÇÃO SETORIAL

Investimentos

SETOR: PORTUÁRIO

Cr\$ bilhões (Preços de junho de 1964)

ORIGEM DOS RECURSOS

	1964	1965	1966
INTERNOS.....	28,3	21,5	30,0
Orçamento da União.....	3,7	12,5	15,9
Fundos Especiais.....	24,6	9,0	14,1
EXTERNOS.....	—	8,5	13,8
TOTAL.....	28,3	30,0	43,8

APLICAÇÃO DOS RECURSOS

	1964	1965	1966
EM MOEDA NACIONAL.....	28,3	24,0	34,8
EM MOEDA ESTRANGEIRA.....	—	6,0	9,0
TOTAL.....	28,3	30,0	43,8

QUADRO 73

PROGRAMAÇÃO SETORIAL

Investimentos

SETOR: MARÍTIMO

Cr\$ bilhões (Preços de junho de 1964)

ORIGEM DOS RECURSOS

	1964	1965	1966
INTERNOS.....	43,9	50,9	42,0
Orçamento da União.....	25,0	31,6	21,6
Fundos Especiais.....	18,9	19,3	20,4
EXTERNOS.....	—	9,1	9,2
TOTAL.....	43,9	60,0	51,2

APLICAÇÃO DOS RECURSOS

	1964	1965	1966
EM MOEDA NACIONAL.....	43,9	54,0	45,2
EM MOEDA ESTRANGEIRA.....	—	6,0	6,0
TOTAL.....	43,9	60,0	51,2

QUADRO 74

PROGRAMAÇÃO SETORIAL

Investimentos

SETOR: RODOVIÁRIO

Cr\$ bilhões (Preços de junho de 1964)

ORIGEM DOS RECURSOS

	1964	1965	1966
INTERNOS.....	293,4	301,2	319,1
Orçamento da União.....	105,9	—	—
Fundos Especiais.....	40,8	121,0	132,5
Recursos Estaduais e Municipais.....	146,7	180,2	186,6
EXTERNOS.....	—	42,2	44,6
TOTAL.....	293,4	343,4	363,7

APLICAÇÃO DOS RECURSOS

	1964	1965	1966
EM MOEDA NACIONAL.....	293,4	316,0	334,7
EM MOEDA ESTRANGEIRA.....	—	27,4	29,0
TOTAL.....	293,4	343,4	363,7

QUADRO 75

PROGRAMAÇÃO SETORIAL

Investimentos

SETOR: FERROVIÁRIO

Cr\$ bilhões (Preços de junho de 1964)

ORIGEM DOS RECURSOS

	1965	1965	1966
INTERNOS.....	73,9	110,4	129,6
Orçamento da União.....	49,6	63,9	80,3
Fundos Especiais.....	24,3	46,5	49,3
EXTERNOS.....	—	42,0	42,0
TOTAL.....	73,9	152,4	171,6

APLICAÇÃO DOS RECURSOS

	1964	1965	1966
EM MOEDA NACIONAL.....	73,9	110,4	129,6
EM MOEDA ESTRANGEIRA.....	—	42,0	42,0
TOTAL.....	73,9	152,4	171,6

QUADRO 76

PROGRAMAÇÃO SETORIAL

Investimentos

SETOR: AÉREO

Cr\$ bilhões (Preços de junho de 1964)

ORIGEM DOS RECURSOS			
	1964	1965	1966
INTERNOS.....	16,8	21,3	18,9
Orçamento da União.....	16,8	3,5	—
Fundos Especiais.....	—	8,1	8,6
Recursos Estaduais e Municipais.....	—	9,7	10,3
EXTERNOS.....	—	11,1*	13,3
TOTAL.....	16,8	32,4	32,2

APLICAÇÃO DOS RECURSOS			
	1964	1965	1966
EM MOEDA NACIONAL.....	16,8	24,4	24,2
EM MOEDA ESTRANGEIRA.....	—	8,0	8,0
TOTAL.....	16,8	32,4	32,2

QUADRO 77

PROGRAMAÇÃO SETORIAL

Investimentos

TRANSPORTES — Todos os Setores

Cr\$ bilhões (Preços de junho de 1964)

ORIGEM DOS RECURSOS			
	1964	1965	1966
INTERNOS.....	456,3	505,3	539,6
Orçamento da União.....	201,0	111,5	117,8
Fundos Especiais.....	108,6	203,9	224,9
Recursos Estaduais e Municipais.....	146,7	189,9	196,9
EXTERNOS.....	—	112,9	122,9
TOTAL.....	456,3	618,2	662,5

APLICAÇÃO DOS RECURSOS			
	1964	1965	1966
EM MOEDA NACIONAL.....	456,3	528,8	568,5
EM MOEDA ESTRANGEIRA.....	—	89,4	94,0
TOTAL.....	456,3	618,2	662,5

Os investimentos no setor de comunicações serão aplicados:

- na implantação do Sistema Nacional de Telecomunicações;
- na expansão e melhoria dos serviços telegráficos, Telex e postais executados pelo DCT;
- na expansão do serviço telefônico.

18.16 — SISTEMA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES

A implantação do SNT, em sua totalidade, exigiria recursos que ultrapassem, no momento, as possibilidades econômico-financeiras do país. Daí prever o programa a implantação de ligações prioritárias que, satisfazendo as necessidades mínimas do desenvolvimento e segurança nacionais, são capazes de promover a integração do país pelas telecomunicações. O Plano de Trabalho do Conselho Nacional de Telecomunicações para 1965/1966 inclui a instalação de novos circuitos (Belo Horizonte — Salvador — Recife; São Paulo — Rio Grande do Sul — Uruguai; Curitiba — Foz do Iguaçu — Paraguai; São Paulo — Corumbá — Bolívia) e a melhoria da capacidade de tráfego em circuitos já existentes (Rio — Belo Horizonte; Rio — São Paulo).

O orçamento de investimentos para o setor pode ser apresentado da seguinte forma:

QUADRO 78

INVESTIMENTOS NO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES

(Cr\$ bilhões — Preços de junho de 1964)

APLICAÇÕES			RECURSOS		
	1965	1966		1965	1966
1 — Sistema Nacional de Telecomunicações.....	37,5	40,1	1 — Internos (Fundo Nacional de Telecomunicações)....	28,0	27,0
— Em moeda nacional.....	26,2	25,2	2 — Externos.....	11,3	14,9
— Em moeda estrangeira...	11,3	14,9			
2 — Sistema Internacional de Telecomunicações por Satélites (em moeda estrangeira).....	1,8	1,8			
TOTAL.....	39,3	41,9	TOTAL.....	39,3	41,9

Como revela o quadro, a efetivação do montante de investimentos programados para o biênio 1965/1966 dependerá da obtenção de financiamentos externos da magnitude prevista.

18.17 — SERVIÇOS TELEGRÁFICOS TELEX E POSTAIS

Os investimentos possibilitarão a recuperação da imensa rede de condutores telegráficos (180 000 km), que se encontra em péssimo estado; a ampliação das instalações de serviços Telex, que, pela sua grande rentabilidade, contribuirão para a diminuição do deficit; e a modernização das instalações postais.

O quadro seguinte apresenta a estimativa de recursos e investimentos no setor, para 1965 e 1966. As aplicações em moeda estrangeira, correspondentes a Cr\$ 3,6 bilhões para os dois anos, referem-se a equipamento a ser importado com aquela finalidade (aquisição de sistema de ISB, central de trânsito de fita perfurada e direções de centrais Telex).

QUADRO 79

ESTIMATIVA DE RECURSOS E APLICAÇÕES DO DCT

(Cr\$ bilhões — Preços de junho de 1964)

ORIGEM DOS RECURSOS

	1964	1965	1966 (I)
INTERNOS.....	11,4	14,0	7,7
(Recursos orçamentários).....	11,4	14,0	7,7
EXTERNOS.....	—	1,8	1,8
TOTAL.....	11,4	15,8	9,5

APLICAÇÃO DOS RECURSOS

	1964	1965	1966
EM MOEDA NACIONAL.....	11,4	14,0	7,7
EM MOEDA ESTRANGEIRA.....	—	1,8	1,8
TOTAL.....	11,4	15,8	9,5

(I) Em se tratando de programa bienal, o que é relevante é o total dos investimentos programados para os dois anos. A maior concentração em 1965 é necessária a fim de compensar o subinvestimento dos anos anteriores.

18.18 — SERVIÇO TELEFÔNICO

O investimento total necessário correspondente à demanda reprimida atinge atualmente o montante de Cr\$ 800 bilhões (*), a ser atendido

(*) Segundo estimativa da "Conjuntura Econômica", fevereiro de 1964.

no prazo de 6 a 10 anos, em virtude do período de demora de 2 anos para entrega das encomendas telefônicas.

Tais recursos terão que ser obtidos dos usuários, mediante tarifas realistas e sistema de autofinanciamento.

Não há necessidade de recursos diretos em dólares para esse investimento, pois a indústria nacional pode suprir os produtos necessários. Há necessidade indireta, para importação de matérias-primas. O montante exato dessa parcela não foi determinado.

A existência de um sistema de financiamento bancário às empresas telefônicas reduziria a sobrecarga ao usuário representada pelo valor do autofinanciamento que será necessário obter.

QUADRO 80

PROGRAMAÇÃO SETORIAL

Investimentos

SETOR: COMUNICAÇÕES

Cr\$ bilhões (Preços de junho de 1964)

ORIGEM DOS RECURSOS

	1964	1965	1966
INTERNOS.....	15,9	42,0	34,7
Orçamento da União.....	11,4	14,0	7,7
Fundos Especiais.....	4,5	28,0	27,0
EXTERNOS.....	—	13,1	16,7
TOTAL.....	15,9	55,1	51,4

APLICAÇÃO DOS RECURSOS

	1964	1965	1966
EM MOEDA NACIONAL.....	15,9	40,2	32,9
EM MOEDA ESTRANGEIRA.....	—	14,9	18,5
TOTAL.....	15,9	55,1	51,4

CAPÍTULO XIX

INDÚSTRIA E MINERAÇÃO

A — INDÚSTRIA

19.1 — POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO EM RELAÇÃO AO SETOR INDUSTRIAL

Segundo a análise da evolução da taxa de crescimento até 1961, empreendida no Capítulo II, o setor de indústrias de transformação se expandiu à elevada taxa média de 9,6% ao ano, no período 1947/1961.

A característica principal da segunda fase do período foi o crescimento mais rápido das indústrias de bens de produção, que, em conjunto, segundo estimativa do Conselho Nacional de Economia, aumentaram seu produto real de 220% no período 1955/60. Destacam-se as indústrias mecânicas, notadamente de veículos e tratores; de equipamentos mecânicos e elétricos, leves e pesados; de construção naval; de máquinas-ferramenta; química; de aparelhos domésticos.

Em 1962 e 1963, a taxa de crescimento da indústria caiu para 6% e 2,8%, respectivamente. Neste último ano, alguns ramos industriais chegaram a apresentar queda do volume de produção: indústria têxtil (—1,3%); automobilística (—8,9%); de couros (—7,2%).

O objetivo global fixado neste Programa, de crescimento do produto real à taxa de 6% ao ano, no período de 1965/1966, deverá ser atingido mediante a eliminação do relativo atraso da agricultura e a recuperação das altas taxas de crescimento experimentadas pelo setor industrial até 1961. Com relação a este último, já foram postas em prática, de um lado, medidas visando ao aumento do fluxo de poupanças, como sejam:

- a) concessão de incentivos fiscais à poupança pessoal e ao reinvestimento pelas empresas;
- b) atenuação da tributação sobre lucros ilusórios (notadamente pela permissão do cálculo das depreciações com base no custo de reposição, e da dedução, para efeito do cálculo dos lucros extraordinários tributáveis, de uma provisão para a manutenção do capital de giro em termos reais);
- c) execução de uma política de capitalização compulsória pelos usuários de serviços públicos.

De outro lado, na forma das políticas de desenvolvimento e gradual desinflação definidas neste Programa, pretende-se não apenas manter alto nível de investimento na indústria como também minimizar o desperdício de recursos representado pela existência de capacidade

de produção não utilizada. Ao lado desses aspectos de natureza estrutural, é de notar que, em períodos de desinflacionamento, existe ainda o perigo de redução, a curto prazo, dos níveis de produção e emprego em caso de insuficiência de capital de giro para as empresas. Para atender aos objetivos acima definidos, faz-se indicação, a seguir, das medidas já em fase de execução:

- a) política de crédito às empresas, através do sistema bancário, suficientemente flexível para acompanhar o aumento da produção e a elevação de custos (segundo exposto no Capítulo sobre "Os Objetivos do Programa Desinflacionário");
- b) criação do Fundo de Democratização do Capital das Empresas, para suprir capital de giro, entre outras categorias, a empresas que abram seu capital social e àquelas produtoras de manufaturas para exportação (Decreto 54 105, de 6-8-64);
- c) realização de investigações no sentido de quantificar possíveis focos setoriais de capacidade ociosa, com a conclusão de sua virtual inexistência no tocante a bens de consumo essenciais; no tocante aos demais setores, os resultados encontrados levaram à adoção de políticas específicas com o objetivo de fortalecer aquelas indústrias em que o crescimento do produto não tem sido satisfatório, em período recente. Assim, formulou-se o plano habitacional, cujo impacto se fará sentir não apenas sobre a indústria de construção civil como sobre a de materiais de construção e atividades correlatas, além de contribuir para a redução do déficit de habitações populares;
- d) incentivo imediato ao investimento em inúmeros setores (indústrias químicas, têxtil, de cimento, de produtos alimentícios e calçados, etc), pela permissão para acelerar a depreciação de novos equipamentos, até 1968 (Decreto 54 298, de 23-9-1964);
- e) criação do Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais (FINAME), com o objetivo principal de financiar as operações de compra e venda de máquinas e equipamentos de produção nacional;
- f) financiamento da exportação de bens manufaturados, pelas Carteiras de Comércio Exterior e de Câmbio do Banco do Brasil (Instrução 278, da SUMOC);
- g) permissão às empresas exportadoras de produtos manufaturados para utilizarem até 50% das divisas produzidas (com isenção de depósito compulsório e sobretaxas) na importação de matérias-primas e equipamentos sem similar nacional, ou no pagamento de obrigações financeiras no exterior (Instrução 279, da SUMOC);
- h) fortalecimento da pequena e média empresa; como primeiro passo, instituiu-se um sistema especial de financiamentos através do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil (recursos do BID e da Aliança para o Progresso);
- i) estímulo à produção de matérias-primas industriais e de bens intermediários, até recentemente negligenciados pela política de industrialização (conforme medidas concretas indicadas ao longo do presente capítulo).

19.2. — PROGRAMAÇÃO DE INVESTIMENTOS

Tenta-se, a seguir, uma quantificação de investimentos importantes para o desenvolvimento industrial do País, com o objetivo de obter uma noção da ordem de grandeza dos vários setores considerados.

QUADRO 81

DISPÊNDIO DE INVESTIMENTOS INDUSTRIAIS PREVISTOS NO PERÍODO 1964/1970

(Inversões já quantificadas)

SETOR	Em moeda Nacional (Cr \$ bilhões)	Em moeda estrangeira (US\$ milhões) (5)	Total (Cr\$ bilhões)
Indústria Siderúrgica.....	540,0	300,0	900,0
Metais não ferrosos (1).....	51,7	13,4	67,8
Indústria Química (incluindo Fertilizantes).....	184,2	91,7	294,2
Indústria Mecânica.....	10,8	6,0	18,0
Papel e Celulose.....	76,8	21,0	102,0
Indústria Têxtil (2).....	153,6	91,3	263,1
Cimento.....	43,2	18,0	64,8
Construção Naval (3).....	—	—	—
Mineração e Pesquisa Mineral (4).....	62,9	34,9	104,8
TOTAL.....	1 123,2	576,3	1 814,7

(1) Estimativa para o período de 1964/67.

(2) Investimentos em reequipamento.

(3) Não são previstos investimentos de monta.

(4) A pesquisa mineral deverá ser atendida principalmente por recursos orçamentários ou colaboração externa. O investimento aqui mencionado é o de expansão da Companhia Vale do Rio Doce.

(5) Diz respeito exclusivamente ao componente direto de equipamentos a serem importados.

Os investimentos acima compõem o quadro de projetos já estudados, aprovados ou em fase final de aprovação, estando alguns já com execução iniciada. A estimativa deverá ser acrescida das novas inversões a serem concedidas, dentro da perspectiva de reativação da economia.

No período de 1965/66, as inversões anunciadas deverão situar-se entre Cr\$ 544,6 e 725,9 bilhões, conforme o ritmo a ser imprimido à execução dos projetos:

QUADRO 82

ESTIMATIVA DE INVESTIMENTOS NO PERÍODO 1965/1966

INDÚSTRIA E MINERAÇÃO	Em moeda Nacional (Cr\$ bilhões)	Em moeda estrangeira (US\$ milhões)	Total (Cr\$ bilhões)
Mínimo previsto.....	337	173	544,6
Máximo previsto.....	449,3	230,5	725,9

19.3 — INDÚSTRIA SIDERÚRGICA

A evolução do consumo aparente de aço, nos últimos 5 anos, foi a seguinte:

QUADRO 83

CONSUMO APARENTE DE AÇO EM LINGOTES — 1959/1963 (em 1 000 t)

ANOS	Produção Interna (1)	Importação (2)	Exportação (3)	Consumo Aparente (1)+(2)-(3)
1959.....	1 866	652	—	2 518
1960.....	2 279	539	15	2 803
1961.....	2 438	417	—	2 855
1962.....	2 625	330	—	2 955
1963.....	2 812	616	—	3 428

FONTE: GEIMET

Com base nessa evolução e na correlação com o produto interno bruto, renda *per capita* e grau de industrialização, projetou-se a demanda até 1970:

ANOS	Lingotes (em 1 000 t)
1965.....	4 101
1966.....	4 468
1967.....	4 903
1968.....	5 341
1969.....	5 798
1970.....	6 285

Por outro-lado, a estimativa da oferta para os próximos 2 anos é a seguinte:

QUADRO 84

ESTIMATIVA DA OFERTA DE AÇO NO BRASIL

(Em 1 000 t)

USINAS	1965		1966	
	Planos	Perfilados	Planos	Perfilados
Usiminas.....	500	—	600	—
Cosipa.....	400	—	500	—
Belgo-Mineira.....	100	300	150	350
Companhia Siderúrgica Nacional...	1 200	200	1 300	200
Aliperti.....	—	80	—	100
Ferro e Aço de Vitória.....	—	70	—	100
Acesita.....	30	60	30	60
Mineração Geral do Brasil.....	—	300	—	300
Mannesman.....	—	250	—	320
Barra Mansa.....	—	100	—	100
Rio Grandense.....	—	70	—	70
Outros.....	—	380	—	350
TOTAL.....	2 230	1 810	2 580	1 950

Será necessário instalar, portanto, de 1967 até 1970, 1 755 mil toneladas de capacidade de produção em lingotes, das quais um milhão em produtos perfilados. O programa de ampliação da indústria siderúrgica será:

QUADRO 85

PROGRAMA DE AMPLIAÇÃO DA INDÚSTRIA SIDERÚRGICA

(Em 1000 t de lingotes)

	Planos	Perfilados	Total
Capacidade de produção em 1966.....	2 580	1 950	4 530
Adicional a instalar entre 1967/1970.....	755	1 000	1 755
Capacidade de produção em 1970.....	3 335	2 950	6 285

Para cobrir os hiatos previstos, já existem projetos que empenham inversões no montante de Cr\$ 420 bilhões para os anos 1965/66. Um plano de atendimento da demanda até 1970 representará investimentos adicionais da ordem de Cr\$ 480 bilhões. Pode-se admitir que 60% ou mais desses valores serão dispendidos no país, em equipamentos ou construções.

A orientação do Governo no setor siderúrgico consistirá essencialmente de:

- a) concentração de esforços na terminação das usinas existentes, com o aproveitamento pleno de sua capacidade; aceleração dos estudos e decisões governamentais em relação aos novos projetos siderúrgicos;
- b) estudo da implantação de instalações menores de sentido regional onde os custos de transporte a justifiquem;
- c) incentivos à exportação dos excedentes previstos de produção;
- d) incentivos e medidas diretas para supressão de alguns pontos de estrangulamento no setor (como produção nacional de cilindros de laminação, eletrodos de grafite, ferroligas) e adequação das economias externas (sistemas de transporte, portos, energia e formação de mão-de-obra);
- e) encorajamento de projetos de peletização do minério.

19.4 — INDÚSTRIAS MECÂNICAS

O passo governamental mais importante dado recentemente neste Setor foi a criação do Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais (FINAME), destinado a financiar as operações de compra e venda de máquinas e equipamentos de produção nacional.

Indústria Automobilística

A indústria automobilística, cuja implantação se iniciou em 1956, já em 1962 atingia a produção de 191 194 veículos por ano, entre caminhões, ônibus, automóveis e veículos utilitários, com quase 100% de seus componentes fabricados no Brasil. O quadro a seguir relaciona a produção da indústria automobilística, segundo os principais tipos:

QUADRO 86

PRODUÇÃO DA INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA

TIPOS	UNIDADES			
	1961	1962	1963	1964 (1.º semestre)
Caminhões pesados e ônibus.....	5 147	4 113	3 478	1 707
Caminhões médios.....	25 352	35 557	20 546	10 273
Camionetas e utilitários.....	60 110	76 637	64 079	30 869
Automóveis.....	55 065	74 887	86 023	46 015
TOTAL.....	145 674	191 194	174 126	88 864

FONTE: GEIMEC

A pequena redução que se notou na produção de 1963, relativamente a 1962, exceção feita a automóveis, pode ser considerada indício de que esta indústria conseguiu satisfazer a procura reprimida dos seus produtos. O incremento da produção nesse setor dependerá do ritmo do crescimento da economia nacional como um todo, assim como do desenvolvimento das exportações.

Desde que se verifique capacidade ociosa na indústria, os investimentos se dirigirão à complementação e diversificação de algumas linhas de produção, ou à expansão isolada de alguns setores onde a demanda se revelou mais dinâmica.

A consolidação da indústria automobilística nacional, notadamente no tocante a veículos pesados, está estreitamente ligada a problema da maior relevância: o financiamento das vendas. A instituição do FINAME é de real importância nesse particular.

Constitui, igualmente, aspecto de grande significação, o problema relacionado com a redução de custo e a melhoria das condições técnicas das fábricas supridoras de peças e acessórios.

Indústria de Tratores

De implantação recente no País, dentro de planos elaborados pelo Governo, sua produção se iniciou em 1961, mas no corrente ano estará

apresentando, no tocante a tratores agrícolas de rodas, capacidade de produção suficiente para abastecer o mercado nacional, e com elevado índice de nacionalização.

Com relação à produção de tratores de esteiras, destinados a fins agrícolas, já existem planos, em início de execução, para instalação de duas fábricas.

Indústria de máquinas-ferramenta

A indústria de máquinas-ferramenta, responsável que é pela aceleração do processo de industrialização, tem elevado constantemente sua produção, diversificando-se e atendendo a especificações técnicas mais rigorosas.

O quadro a seguir constitui uma projeção do provável consumo aparente de máquinas-ferramenta no quinquênio 1962/1966:

QUADRO 87

CONSUMO APARENTE DE MÁQUINAS-FERRAMENTA

	1955/61	1962/66
PRODUÇÃO TOTAL		
Pêso total (t).....	60 427	73 685
Média anual (t).....	18 632	14 737
EXPORTAÇÃO		
Pêso total (t).....	85	2 200
Média anual (t).....	12	440
% sobre a produção total.....	0,2	3,0
SALDO PARA O CONSUMO		
Pêso total (t).....	60 342	71 485
Média anual (t).....	8 620	14 297
% do consumo.....	38	60
IMPORTAÇÃO		
Pêso total (t).....	98 377	47 655
Média anual (t).....	14 054	9 531
% do consumo.....	62	40
CONSUMO APARENTE		
Pêso total (t).....	158 719	119 140
Média anual (t).....	22 675	23 828

FONTE: CEPAL

Pode-se estimar o investimento para obtenção do aumento de produção necessário em Cr\$ 3 bilhões por ano, para 1965 e 1966

Indústria de Máquinas e Equipamentos Pesados

Conquanto recentemente instalada no País, a indústria de maquinaria e equipamentos pesados poderá produzir, até 1970, de acordo com

estimativas da CEPAL, o montante de equipamentos constantes do quadro abaixo, para atender a uma possível demanda de quatro importantes setores:

QUADRO 88

ESTIMATIVA DA PRODUÇÃO ATÉ 1970

(Em Cr\$ bilhões)

	Importação	Produção Nacional	Total
Petróleo.....	40,08	90,60	130,68
Energia Hidrelétrica.....	5,52	329,28	334,80
Cimento.....	28,80	28,80	57,60
Papel e Celulose.....	25,50	76,50	102,00
TOTAL.....	99,90	525,18	625,08

FONTE: CEPAL

Terá ainda possibilidade de participar com quantidade substancial de equipamentos nos futuros projetos siderúrgicos e no setor ferroviário, que alcançam, quanto a encomendas de vagões e carros de passageiros não motorizados, o valor estimado de Cr\$ 60 bilhões.

Está, igualmente, capacitada a atender outros setores da indústria, assim como encomendas externas.

19.5 — INDÚSTRIA DE CONSTRUÇÃO NAVAL

A indústria de construção naval prevê como programa de entregas no período 1964/1966:

QUADRO 89

PROGRAMA DE ENTREGAS

ANOS	TDW (*)	Valor da Produção (Cr\$ bilhões de 1964)
1964 (2.º semestre).....	55 620	22,8
1965.....	115 000	47,2
1966.....	85 000	34,9

(*) Apenas as encomendas já efetuadas.

A atual capacidade instalada dos diversos estaleiros é suficiente para atender à necessidade do país; o suprimento de chapas adequadas será feito pelas novas usinas de planos, já em operação.

A indústria de construção naval vem operando para suprir o mercado internacional, com encomendas negociadas de aproximadamente

30 000 TDW; tais encomendas, aumentando o ritmo de atividade do setor, poderá reduzir a atual margem de subsídios, aproximando os seus custos médios daqueles de nível internacional.

19.6 — INDÚSTRIA DE METAIS NÃO-FERROSOS

Cobre

Com uma produção nacional que não chega a 10% do consumo aparente, o cobre constitui o item mais dispendioso das importações de metais não-ferrosos. As jazidas existentes não justificam o aumento de tratamento e refino, exigindo intensificação das pesquisas do minério.

O quadro a seguir mostra o comportamento provável do consumo aparente do cobre para os próximos anos.

QUADRO 90

CONSUMO APARENTE DE COBRE

ANOS	Consumo aparente (1 000 t)	Produção (1 000 t)	IMPORTAÇÃO	
			Quantidade (1 000 t)	Valor US \$ milhões
1964.....	46,8	3	43,8	30,7
1965.....	51,4	3	48,4	33,9
1966.....	56,5	3	53,5	37,5
1967.....	62,0	3	59,0	41,3
1964-1967.....	216,7	12	204,7	143,4(*)

(*) Preço médio de US\$ 700/t

Zinco

As consideráveis reservas de minério de zinco existentes no país justificam os esforços para implantação de sua metalurgia. Encontra-se em construção uma usina em Itaguai (RJ), com capacidade de 7 200 t/ano, que deverá operar em 1965; outro empreendimento em Três Marias (MG), com capacidade para 10 000 t/ano, deverá operar em 1966. Esses empreendimentos absorverão ainda cerca de 4,2 bilhões de cruzeiros para sua complementação, dos quais apenas 11% correspondem a aquisições a serem efetivadas no exterior.

Estanho

A metalurgia do estanho já implantada, com capacidade de até 7 000 t/ano, poderá suprir perfeitamente a demanda, atualmente pouco superior a 2 mil t/ano. No entanto, a produção nacional do minério vem atendendo apenas a 25% do volume necessário ao con-

sumo corrente; a mudança dessa situação será função da descoberta de novas ocorrências minerais.

Alumínio

O comportamento do consumo de alumínio para os próximos anos está sintetizado no quadro seguinte:

QUADRO 91

CONSUMO DE ALUMÍNIO

ANOS	Consumo aparente	Produção interna (1 000 t)	Importação (1 000 t)	Valor da Importação (milhões de dólares)
1964.....	52,4	33,5	18,9	9,8
1965.....	57,5	34,5	23,0	12,0
1966.....	62,8	38,0	24,8	12,9
1967.....	68,1	40,0	28,1	14,6

A existência de amplas reservas minerais e um mercado promissor tornam altamente desejável a ampliação da metalurgia do alumínio no país. Para uma substituição integral das importações seria necessário instalar uma produção adicional de 30 000 t/ano até 1967, o que exigirá investimentos de Cr\$ 84 bilhões, dos quais apenas 20% representarão dispêndios em moeda estrangeira.

Chumbo

Com um consumo aparente crescendo a taxas baixas, as importações de chumbo primário ainda absorverão cerca de 4,9 milhões de dólares no período 1964/1966. O desenvolvimento de sua metalurgia dependerá principalmente da descoberta de novas ocorrências minerais, para o que há expectativas favoráveis. A instalação de uma usina com capacidade para 20 000 t/ano absorverá cerca de Cr\$ 3,6 bilhões, sendo de 20% a parcela destinada a aquisições no exterior.

19.7 — INDÚSTRIA QUÍMICA

A indústria química vem-se desenvolvendo de forma acentuada nos últimos anos, não obstante a carência de algumas matérias-primas indispensáveis, como o enxôfre e o gás natural, e a insuficiência da produção de outras, como a soda cáustica e o carbonato de sódio.

O quadro seguinte apresenta um grupo de indústrias químicas básicas, cuja instalação ou ampliação deverá ser incentivada nas capacidades indicadas. Os investimentos necessários exigirão cerca de Cr\$ 282 bilhões nos próximos cinco anos, dos quais 63% representarão despesas em moeda nacional.

QUADRO 92

SELEÇÃO DE PROJETOS DE INDÚSTRIAS QUÍMICAS EM CONSTRUÇÃO

PRODUTOS	IMPORTAÇÕES				Produção 1963 Mil ton. (1)	Projeção da CEPAL para demanda em 1970 Mil ton.	Capacidade da ser instalada até 1970 Ton/ano	INVESTIMENTOS REQUERIDOS		
	1961		1962					Total expresso em Mil US\$	Parte em dólares Mil US\$	Parte em cruzeiros Mil US\$
	Quantidade Mil ton.	Valor Mil US\$	Quantidade Mil ton.	Valor Mil US\$						
Superfosfatos e fosfatos (em termos de P ₂ O ₅).....	49	6 281	55,8	3 964	108,4	10 213	230 000	5 800	2 300	3 500
Amoníaco e derivados (em termos de N ₂).....	43	10 524	37,3	8 250	48,6	11 260	200 000	50 000	20 000	30 000
Óxido de Titânio.....	4,3	2 214	5,5	2 725	7,1	3 504	14	14 000	4 200	9 800
Soda Cáustica.....	108,7	7 642	146,8	9 368	158,6	13 147	150 000	33 200	13 200	20 000
Barrilha.....	61,0	2 677	46,4	2 166	51,7	2 539	108 000	12 200	4 700	7 500
Carbureto de cálcio.....	—	—	—	—	—	—	145	6 600	1 400	5 200
Estireno.....	2,0	651	2,0	605	2,3	632	20 000	12 000	4 000	8 000
Butadieno.....	—	—	3,7	1 073	11,3	3 181	33 000	13 000	6 500	6 500
Dodecibenzeno.....	1,2	297	2,0	450	4,3	857	10 000	1 400	500	900
Metanol.....	1,8	315	6,7	721	3,0	258	10 000	2 500	1 500	1 000
Brometo de metila.....	0,4	455	0,4	433	0,6	625	560	1 530	630	900
Ácido adipico.....	3,6	2 213	5,0	3 043	4,8	2 891	35	12 000	2 000	4 000
Adiponitrila.....	2,0	2 693	3,7	4 887	3,6	4 951	11,3	8 000	1 800	3 000
Uréia.....	14,6	1 449	13,9	1 058	11,2	1 053	218	10 000	5 000	5 000
Resinas vinílicas.....	0,4	468	1,7	1 038	3,7	1 750	42	10 000	1 870	1 200
Poliéstereno.....	2,2	1 224	4,8	2 231	4,9	2 151	44,8	18 000	5 500	12 500
Glicol Etilénico.....	0,08	28	0,07	27	0,5	193	7	1 440	840	600
Negro de fumo.....	6,8	1 705	6,5	1 704	4,4	1 349	40	10 000	900	2 100
Mistura antidetonante.....	3,9	2 995	3,4	2 431	4,5	3 134	5,7	12 000	2 200	5 300
Benzeno.....	10,1	1 290	8,5	835	10,3	844	105	80 000	5 000	12 000
Ciclohexano.....	—	—	—	—	—	—	37	20 000	150	350
Eteno.....	—	—	—	—	—	—	73	12 000	4 000	8 000
Propeno.....	—	—	—	—	—	—	55	500	100	200
Tetramero de Propeno.....	—	—	—	—	—	—	17	300	100	200
TOTAL.....	—	45 121	—	47 229	—	64 532	—	235 140	87 190	147 950

(1) FONTE: BNDE

O consumo de plásticos, resinas e borracha sintética tem importância pelo vulto das importações, que em 1963 foram de cerca de 50 milhões de dólares, constituindo pesado encargo para o país. O esforço de produção inicial, feito pela PETROBRÁS e por algumas empresas particulares, resultou em várias unidades produtivas em pleno funcionamento, mas que, dimensionadas para um mercado menor, atualmente só atendem a pequena fração da procura. Por isso, assume grande importância a execução de um programa prioritário de expansão da indústria petroquímica que permita não só a redução das importações, como também a utilização de subprodutos e matérias-primas básicas.

A política econômica do setor de indústria química consistirá em:

- a) Estímulo à iniciativa privada nos ramos da indústria química e petroquímica substitutiva de importações;
- b) Expansão da fábrica de matérias primas pela PETROBRÁS, a fim de proporcionar abastecimentos às indústrias petroquímicas.

19.8 — FERTILIZANTES

O consumo aparente de fertilizantes distribui-se, para os três últimos anos, conforme segue:

QUADRO 93

CONSUMO APARENTE DE FERTILIZANTES — PRODUÇÃO E IMPORTAÇÃO

	Consumo aparente (t)	Produção (t)	Importação (t)	Valor das importações (US \$ 1.000)
NITROGENADOS (N)				
1961.....	55 064	12 021	43 043	10 524
1962.....	50 284	12 926	37 358	8 250
1963.....	62 061	13 452	48 609	11 260
FOSFATADOS (P₂O₅)				
1961.....	118 766	69 766	49 000	6 281
1962.....	129 712	63 974	65 738	3 964
1963.....	153 385	44 955	108 430	10 213
POTÁSSICOS (K₂ O)				
1961.....	70 727	—	70 727	6 566
1962.....	74 512	—	74 512	5 860
1963.....	91 750	—	91 750	6 639

FONTES: IBGE e BNDE

As importações, que em 1963 somaram 28 milhões de dólares, cobrem toda a oferta de potássicos e mais da metade dos nitrogenados e fosfatados. Cumpre, portanto, apoiar as iniciativas que visem a desenvolver a produção nacional.

O Governo vem acompanhando, na produção de nitrogenados, o projeto da Companhia Siderúrgica Nacional, além de dois outros originados de estudos da Petrobrás, em Cubatão e Salvador, baseados na utilização de gás natural.

A produção atual de fosforita, com alta significação para o Nordeste, deverá buscar um estágio mais avançado, capaz de melhor suprir as necessidades do solo. Uma industrialização em escala adequada absorverá cerca de Cr\$ 12 bilhões em investimentos.

19.9 — CIMENTO

O mercado interno tem sido atendido pela produção das 28 fábricas existentes no País, cuja capacidade nominal (6 119 320 toneladas/ano) foi utilizada em 82,34% e 84,21%, respectivamente, em 1962 e 1963.

Admitindo que:

- a) o crescimento do consumo seja de 6,0% ao ano, até 1970;
- b) o consumo continue sendo satisfeito pela produção nacional;
- c) o índice de utilização da capacidade nominal seja de 85%.
- d) o investimento para a produção de uma tonelada ano de cimento "portland" comum seja de Cr\$ 24 000,00, compreendendo gastos em moeda estrangeira e em cruzeiros

estima-se que as inversões necessárias para atender ao crescimento da demanda tradicional alcancem os seguintes montantes:

QUADRO 94

INVERSÕES NECESSÁRIAS AO CRESCIMENTO DA DEMANDA

(Cr\$ milhões)

ANOS	INVESTIMENTOS		
	Aquisição no País	Aquisição no Estrangeiro	Total
1965.....	6 192	3 096	9 288
1966.....	6 564	3 276	9 840
Subtotal.....	12 756	6 372	19 128
1967/1970.....	30 396	15 204	45 600
TOTAL.....	43 152	21 576	64 728

Caso o Plano Habitacional venha a ocasionar um surto adicional de construção de 100 000 residências anuais em 1965, 150 000 em 1966 e 200 000 a partir de 1967, de 50m², em média, poderá corresponder a um consumo de mais 1 000 000 de toneladas de ci-

mento a partir de 1967. Isto representará a necessidade de um investimento complementar da ordem de Cr\$ 24 bilhões, dos quais 1/3 em moeda estrangeira.

Para antecipar as decisões dos empresários do setor no tocante aos novos investimentos, já foi permitida a aceleração da depreciação de suas novas inversões, o que deverá incentivar a instalação da capacidade necessária a atender à demanda relacionada com o Plano Habitacional.

19.10 — PAPEL E CELULOSE

Estima-se que a produção brasileira de papel tenha atingido em 1963 a 615 000 toneladas, enquanto uma projeção da demanda, com base *nos últimos anos fornece os valores:

ANO	Em toneladas	Demanda
1963.....		745 000
1964.....		790 000
1965.....		837 000
1966.....		887 000

As obras de expansão de usinas existentes e a entrada em funcionamento de novas instalações permitem prever para 1965 uma produção de 240 mil toneladas de celulose de fibra curta, satisfazendo a demanda. Para o mesmo ano, prevê-se a produção de 200 mil t de celulose de fibra longa, restando um deficit de 50 mil t ; será necessário adicionar o deficit de celulose especial para "rayon", de cerca de 20 mil toneladas.

Considerados os investimentos já realizados e as ampliações possíveis, a estimativa de recursos necessários a fim de atender à ampliação programada da produção será:

QUADRO 95

ESTIMATIVA DE RECURSOS NECESSÁRIOS PARA A AMPLIAÇÃO DA PRODUÇÃO (Cr\$ bilhões)

ANOS	Total de Investimentos	Em Moeda Nacional	Em Moeda Estrangeira	% da Produção Nacional
1964 (*).....	9,0	9,0	—	100
1965 (*).....	16,8	16,8	—	100
1966.....	16,8	12,6	4,2	75
1964/1966.....	42,6	38,4	4,2	90

(*) A totalidade de equipamento poderá ser obtida no mercado interno.

A produção nacional de têxteis poderá abastecer o mercado interno nos anos de 1965 e 1966, cujo consumo está estimado em 318 000 e 398 000 toneladas, respectivamente. Em 1970, entretanto, quando o consumo deverá atingir cerca de 464 000 toneladas, poderá ocorrer um déficit na fiação de algodão, lã e linho, se o setor não se expandir adequadamente.

As condições operacionais do setor têxtil indicam que o Brasil possui um parque bastante desatualizado e de baixa produtividade. Torna-se necessário reorganizá-lo e reequipá-lo, inclusive orientando a expansão também para o mercado externo, o que exigirá condições competitivas de custo e qualidade.

Objetivando, portanto, a modernização da indústria têxtil em termos tecnológicos, econômicos e administrativos, foi elaborado o seguinte programa, que sintetiza os investimentos no próximo quinquênio, de cujo montante cerca de 40% correspondem a dispêndio no exterior.

QUADRO 96

PROGRAMA DE INVESTIMENTOS NA INDÚSTRIA TÊXTIL

PROGRAMAS	CUSTOS EM Cr\$ BILHÕES	
	1965/66	1967/68/69
1. Reequipamento.....	79,1	184,6
2. Reorganização técnica, econômica e administrativa.....	6,5	4,3
3. Treinamento de pessoal.....	18,7	8,0
4. Melhoria de matéria-prima.....	4,1	9,6
5. Administração, promoção e coordenação.....	0,7	1,2
CUSTO TOTAL DO PLANO.....	109,1	207,7

B — MINERAÇÃO E PESQUISA MINERAL

INTRODUÇÃO

Dentro das limitações impostas pelo conhecimento atual do território brasileiro e considerando apenas um grupo de minerais mais importantes, somente o ferro, o manganês, o alumínio e o zinco oferecem reservas suficientes para o atendimento da demanda interna, apresentando mesmo os dois primeiros consideráveis disponibilidades para exportação. Quanto aos demais, cobre, chumbo, estanho e carvão, as disponibilidades atuais são bastante inferiores às crescentes necessidades do mercado interno.

Este fato, aliado à circunstância de que mais de 80% das reservas atualmente conhecidas estão concentradas na região centro-sul do

país(*), levou a política governamental neste setor a considerar prioritária a realização de pesquisas visando a um melhor conhecimento dos recursos minerais do país.

19.12 — PERSPECTIVAS DE CONSUMO E IMPORTAÇÃO NO QÜINQUÊNIO 1964/1968

A fim de que possa atender à demanda que lhe é imposta pelo crescente desenvolvimento do País, impõe-se que a indústria mineral brasileira se torne cada vez mais atuante, através de ação coordenada das organizações privadas e dos órgãos técnicos do Governo.

De outro lado, cabe promover, por todos os meios, a diminuição das despesas com divisas para a importação forçada de combustíveis, fertilizantes e não-ferrosos, cuja estimativa, para o quinquênio 1964/1968, é de cerca de um bilhão e oitocentos milhões de dólares, dos quais cerca de 60% cabem ao setor petróleo e derivados.

O montante, estimado, da importação dos principais produtos minerais, no quinquênio 1964/1968, está discriminado a seguir:

QUADRO 97

MONTANTE ESTIMADO DA IMPORTAÇÃO — 1964/1968

ITEM	US \$ milhões
Cobre e ligas.....	138
Chumbo e ligas.....	10
Zinco e ligas.....	60
Estanho (em concentrados de cassiterita).....	22
Alumínio e ligas, na base de um consumo modesto.....	30
Ferro, aço e ligas.....	100
Petróleo e derivados.....	1 050
Carvão (beneficiado, coque ou briquetes).....	90
Enxôfre.....	25
Fertilizantes.....	150
Amianto.....	25
Outros.....	100
TOTAL.....	1 800

19.13 — PERSPECTIVAS PARA A EXPORTAÇÃO

O exame das possibilidades de exportação de minerais permite concluir que o seu valor não excederá US\$ 110 milhões anuais, com os minérios de ferro e de manganês cobrindo cerca de 80% deste total, cabendo a outros minerais, inclusive petróleo, a porcentagem restante. Sendo os mercados de ferro e manganês altamente competitivos,

(*) Cerca de 50% nos Estados de Minas Gerais e Goiás.

evidencia-se a necessidade de incrementar a produção mineral; principalmente de petróleo, visando a:

- a) reduzir a quantidade de minerais importados, em bruto ou transformados, pelo aumento da produção nacional;
- b) diversificar a exportação de minerais;
- c) conquistar novos mercados para os minerais já exportados.

No setor da exportação de minério de ferro, nota-se que a participação brasileira no comércio mundial é muito modesta, conforme se verifica do Quadro 98.

QUADRO 98

PARTICIPAÇÃO DA EXPORTAÇÃO BRASILEIRA

	1950	1960	1965	1970	1975	1980
Produção mundial (milhões de t).....	250	510	620	680	800	930
Minérios brasileiros (milhões de t).....	0,9	5,16	15	30	40	50
Participação do Brasil (%).....	0,4	1	2,5	4,4	5	5,3
CVRD, exportação e metas (milhões de t)...	0,7	4,3	11	20	25	30

A execução do programa da Companhia Vale do Rio Doce, cujos investimentos são previstos em US\$ 87,3 milhões, dos quais cerca de 40% em moeda estrangeira, permitirá, após 1967, elevar as exportações para 20 milhões de toneladas e a participação brasileira no comércio mundial para 3,1%.

Interessado na máxima expansão possível das vendas ao mercado internacional, o Governo se dispõe a autorizar entidades privadas a construírem terminais de embarque e respectivos ramais de estradas de ferro até às linhas-tronco, para escoamento de minério de ferro do Vale do Paraopeba, desde que tais projetos não impliquem em solicitação de recursos financeiros às entidades governamentais. As instalações portuárias existentes seriam predominantemente utilizadas pelos pequenos e médios mineradores.

19. 14 — PESQUISA MINERAL

O objetivo da política de mineração e pesquisa do Governo inclui o estudo amplo da geologia do Brasil, desde o mapeamento básico, necessário à delimitação de unidades litológicas, até o emprêgo de técnicas especializadas, como petrografia, fotogeologia, geoquímica, paleontologia e outras.

A realização desta tarefa depende de um programa de preparação de cartas topográficas fidedignas, onde possam ser lançadas as in-

formações geológicas existentes. Complementar ou simultaneamente, as cartas topográficas fornecem bases seguras para o estudo de outras riquezas naturais renováveis para projetos de rodovias, estudos hidrológicos e programas de agricultura.

A escolha das áreas a serem mapeadas deverá obedecer a um critério de propriedades, ditado pelas perspectivas econômicas que os minerais oferecem para o desenvolvimento do País.

O preparo e aperfeiçoamento de técnicos pelas escolas e cursos de geologia, de especialistas em economia de "conservação" e foto-interpretção geológica, deverão merecer particular atenção. Entendimentos com entidades, como PETROBRÁS, SUDENE, Comissão do Vale do São Francisco, Instituto Geográfico e Geológico do Estado de São Paulo, Universidades e outros órgãos, serão realizados com vistas a alcançar êste objetivo.

19. 15 — PRINCÍPIOS GERAIS DA POLÍTICA GOVERNAMENTAL

A política governamental para o setor da mineração (excluído o petróleo, o carvão e os minerais físseis) pode ser assim sintetizada:

1) São objetivos fundamentais e prioritários da política do Govêrno no setor da mineração:

- a) aproveitar intensa e imediatamente os recursos conhecidos;
- b) ampliar, a curto prazo, o conhecimento do subsolo do País;
- * c) promover a regulamentação dos artigos 152 e 153 da Constituição Federal;
- d) propor a revisão do Código de Minas.

2) O Govêrno considera a produção mineral como da maior importância e prioridade para o desenvolvimento nacional, quer se destine à industrialização de minério no País, quer tenha por objetivo a sua exportação.

3) O Govêrno dará apoio e incentivo aos projetos de extração mineral cuja produção reduza ou elimine importações.

4) O Govêrno restringir-se-á ao desenvolvimento das emprêsas estatais de mineração já existentes, e sômente tomará a seu cargo novos empreendimentos quando a iniciativa privada não se interessar pela sua execução.

5) O Ministério das Minas e Energia examinará e aprovará os projetos de mineração, procurando, em cada caso, orientar a sua formulação no sentido de obter as condições mais vantajosas para o País, sem criar entretanto, condições ou exigências que dificultem ou impossibilitem a execução dos projetos.

6) A adoção da política de livre iniciativa, na lavra, beneficiamento, transporte, transformação, embarque e comércio, não deverá impedir que, em circunstâncias justificadas, sejam fixadas pela União as reservas julgadas essenciais e indispensáveis para assegurar o funcionamento da siderurgia nacional ou quaisquer outras atividades dependentes de matérias-primas minerais, fazendo-se, para tanto, uma reavaliação das reservas conhecidas.

16.16 — AÇÃO COMPLEMENTAR E ESPECÍFICA

1) No tocante ao minério de ferro, o Govêrno se orientará no sentido de incrementar as exportações, por via da conquista de novos mercados e consumidores, evitando a simples substituição de exportadores.

2) O Govêrno continuará apoiando o programa de expansão da Cia. Vale do Rio Doce, empreendido com sua aprovação.

QUADRO 96

PROGRAMAÇÃO SETORIAL

Investimentos

INDÚSTRIA

Cr\$ bilhões (Preços de junho de 1964)

ORIGEM DOS RECURSOS

	1964	1965	1966
INTERNOS.....	...	192,1	185,7
Reinvestimentos Federais.....	...	38,5	42,0
Outras Fontes Federais.....	...	38,8	38,8
Recursos Privados.....	...	114,8	104,9
EXTERNOS.....	...	226,3	220,5
TOTAL.....	...	418,4	406,2

APLICAÇÃO DOS RECURSOS

	1964	1965	1966
EM MOEDA NACIONAL.....	...	265,7	257,6
EM MOEDA ESTRANGEIRA.....	...	152,7	148,6
TOTAL.....	...	418,4	406,2

RECURSOS NATURAIS

20.1 — DEFINIÇÃO DE POLÍTICA

Como salientou a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, em seu Relatório de 1954, a pobreza da atividade mineira, assim como da pesca e da extração vegetal, de um modo geral traduz a secular concentração de capital e da capacidade do País na agricultura de exportação, de que o açúcar, o café e o cacau são exemplos típicos. Muitas daquelas atividades exigem investimentos apreciáveis, principalmente gastos de pré-investimentos, cujos resultados só aparecem depois de decorrido longo prazo. A conformação geográfica de grande parte do interior do Brasil, além de dificultar o seu povoamento, torna ainda maiores as necessidades de investimentos nesse campo, pela exigência de derrubadas e construção de vias de acesso.

A maior tarefa contemplada pelo Programa de Ação será a de promover o mapeamento e a avaliação dos recursos encontrados em território nacional, ao mesmo tempo em que se dará início a treinamento intensivo para formação de 500 técnicos, no primeiro semestre de 1965, dentro de um plano de preparação de mais 7 500 técnicos, até o final do próximo quinquênio.

Em resumo, a política a ser observada, nesse campo de atividades, deve contemplar:

- a) o levantamento, a sistematização, o mapeamento, a análise e a avaliação das ocorrências já verificadas;
- b) a identificação e seleção das áreas e bacias nacionais com maiores possibilidades e evidência da ocorrência de recursos naturais, a fim de promover os estudos e investigações ordenadas que permitam adequada avaliação do potencial do solo e do subsolo;
- c) a realização de cursos de formação e de capacitação de pessoal, em quantidade suficiente e compatível com o trabalho de pesquisa e avaliação;
- d) o apoio decisivo do Governo às iniciativas das entidades regionais e do setor privado que representem investimento de capital nesse campo da produção, inclusive facilidades para a aquisição de equipamentos;
- e) a revisão das leis e regulamentos relativos à exploração dos recursos naturais, com vista a adaptá-los aos interesses e objetivos do desenvolvimento da economia nacional.

20.2 — SELEÇÃO DE PROJETOS

20.2.1. — Recursos Minerais

O panorama dos recursos minerais do Brasil figura, com amplitude, no capítulo relativo à indústria extrativa mineral. Como os recursos

minerais são controlados por feições e características geológicas específicas, torna-se indispensável o reconhecimento da geologia do território nacional.

Projetos específicos, relativos aos problemas que envolvem a identificação, avaliação e plena utilização dos recursos minerais, estão enumerados e justificados, também, naquele capítulo. Serão executados projetos sistemáticos de reconhecimentos geológicos, visando à avaliação do grau de reconhecimento das regiões, os quais nortearão a seleção de empreendimentos, com a finalidade de oferecer base racional de planejamento, às prospecções e às pesquisas minerais.

20.2.2 — Recursos Hidrológicos

Com relação às disponibilidades de água, tanto superficial como subterrânea, são precários os elementos informativos disponíveis, pela falta de cartografia e de dados meteorológicos, que, inclusive, impedem a estimativa global do potencial de recursos hidrológicos. Admite-se, entretanto, que, com as regularizações adequadas dos eflúvios nas diversas bacias, a reserva hidrenergética brasileira seja da ordem de 100 milhões de KW, enquanto que, sem aquela regularização, as estimativas oficiais a situam em apenas 17 milhões de KW.

O programa de pesquisas hidrológicas consistirá na implantação da rede hidrométrica básica e na plena operação dos postos já em funcionamento, possibilitando a obtenção de dados básicos, análises e interpretações hidroclimatológicas.

De interesse mais amplo e geral do que o exclusivo para os recursos hidrológicos, é a indicação de projeto fundamental que vise a dar ao Serviço de Meteorologia meios indispensáveis para a imediata utilização dos elementos disponíveis e capazes de permitir:

- I — Previsão das sêcas nordestinas, com antecedência de 1 a 3 meses;
- II — Previsão, com 1 mês de antecedência, do número de dias de chuva e do total de chuva para todo o Brasil;
- III — Previsão, com 1 mês de antecedência, da temperatura para o Sul do Brasil;
- IV — Previsão, com 3 meses de antecipação, do número de dias de chuva, total de chuva e temperatura, para os Estados de Bahia, Goiás e de Mato Grosso para o Sul, até o Rio Grande do Sul.

Terá início, em janeiro de 1965, o Decênio Hidrológico Internacional, programa de cooperação científica patrocinado pela UNESCO, que contempla a assistência técnica e financeira daquela organização internacional aos países em vias de desenvolvimento, compreendendo a outorga de bolsas de estudos e a organização de núcleos regionais de formação técnica, um dos quais a ser localizado na América Latina.

Dentro desse programa, a UNESCO poderá financiar projetos nacionais ou regionais de pesquisa, tendo sido previstos, pela citada organização, para o biênio 1965/66, cerca de US\$ 300.000 para formação de hidrólogos e para assistência técnica.

20.2.3 — Recursos Florestais

Estima-se que a derrubada anual, no Brasil, atinja a cerca de... 150 000 000 de árvores nativas. Plantam-se apenas 50 000 000 de exemplares em igual período. Admitindo-se como existentes, em média, 50 árvores de aproveitamento comercial, devastam-se... 3 000 000 ha/ano. O plantio se dá apenas em 20 000 hectares, o que permite a permanência quase total do deficit de área desflorestanda, que se acumula de ano a ano.

No transcurso do período de ação do plano governamental, deverá ser desenvolvida intensa atividade no setor florestal, destacando-se em caráter prioritário: implantação da Escola Nacional de Florestas e a reorganização, em bases modernas, do Centro Panamericano para Pesquisas de Avaliação de Recursos Naturais; trabalhos de levantamento e mapeamento em São Paulo, Paraná, Espírito Santo, Bahia e Amazônia, de tal forma que, em curto prazo, seja possível conhecer o potencial florestal dessas áreas; incentivo à plantação de florestas industriais para pasta mecânica, celulose, papel, agregados, contraplacados e madeiras para vários fins.

20.2.4 — Recursos dos Solos

Permanece o País com reduzidos conhecimentos quanto às características e possibilidades de seus solos. As estimativas são deficientes, imprecisas e sem uniformidade. De cerca de 250 milhões de hectares, que constituem a área de pastagens e lavouras, uma parte estimada em 50% encontra-se seriamente atingida pela erosão, e outra de pelo menos 15% vai sendo paulatinamente minada pelo desmatamento, queimadas e a agricultura irracional e itinerante, que conduzirão aos processos finais da erosão laminar aguda.

O programa para o período 1964/66 deverá ser basicamente realizado através do seguinte conjunto de medidas: treinamento de pessoal para pesquisas, tecnologia e manejo dos recursos do solo; levantamentos, mapeamentos e indicações de uso dos solos a partir do aceleramento de trabalhos iniciados em áreas de maior valor econômico; mapeamentos com uso atual e indicação de potencial de áreas sob outras explorações ou ainda não exploradas; estabelecimentos de áreas de demonstração conservacionista e de estações para experimentação de conservação do solo, nas 5 grandes regiões do País;

aparelhamento e ampliação do CEPERN, mediante atualização de sua atividade como centro de desenvolvimento do uso dos recursos naturais.

20.2.5 — Recursos das Pastagens

Visando à conservação do solo e da água, à vitalização do revestimento herbáceo, ao revigoramento dos rebanhos e à elevação dos rendimentos através de maior constância na produção, serão desenvolvidas, no período de 1964/66, as seguintes atividades: treinamento de técnicos em agrostologia, utilizações de pastagens e conservação especializada; levantamentos e pesquisas para mapeamento, com delimitação das pastagens naturais das áreas de pastos artificiais, uso atual e indicação de melhor utilização; análise específica das condições de manejo, visando a melhorar e aumentar o rendimento das bacias pastoris de criação de animais de leite e de corte; trabalhos de recuperação de áreas pastoris degradadas, de preferência nas bacias que têm possibilidades de abastecer as zonas de maior demanda de produtos pecuários.

20.2.6 — Recursos de Caça

As atividades essenciais, cuja realização está prevista para o período 1964/1966, são as seguintes: treinamento de técnicos em zoologia aplicada; pesquisas regulares sobre a vida animal selvagem e, em especial, sobre o animal de caça, visando a ordenar e a disciplinar a atividade extrativa, racionalizando o seu aproveitamento; elaboração de mapas de distribuição, ocorrência e freqüência da caça, assinalados os períodos permitidos e permissíveis de abates; aparelhamento dos órgãos e serviços especializados de proteção à caça e fiscalização dos produtos oriundos de atividades extrativistas da fauna; organização e implantação de áreas de reservas de caça nas regiões do Pantanal, Amazônia, Centro-Oeste, Nordeste e Sul; estudos sobre reprodução do animal de caça, observado seu sentido econômico.

20.2.7 — Recursos da Pesca

Ante a dificuldade de atender à demanda de alimentos proteinados, de origem animal, vai-se encontrar no pescado a cobertura para o deficit alimentar de carne, que é estimado em 24 Kg pessoa/ano. Esse produto tem a vantagem de poder ser obtido por valor duas vezes menor que o da produção de 1 kg de carne bovina.

Nos mares brasileiros, a ocorrência do peixe se dá com abundância na zona meridional, onde, também, é fácil a pescaria. Ao contrário,

no Norte o pescado é menos variado e menos abundante, embora alguns produtos, como é o caso da lagosta, possam servir inclusive para exportação.

Tendo em vista possibilitar a exploração racional da pesca, como instrumento de desenvolvimento econômico e de melhoria da alimentação e bem estar da população, estão previstas, no período 1964/66, as seguintes atividades: levantamentos, mapeamentos e inventários das áreas piscosas marítimas e interiores com indicações das ocorrências de épocas dos cardumes; ordenamento das atividades pesqueiras visando a conservar a pesca; pesquisas oceanográficas para estudo dos recursos do mar; incentivo ao desenvolvimento tecnológico, visando ao melhor aproveitamento dos produtos retirados das águas.

20.3 — FINANCIAMENTO DOS PROJETOS

A implementação dos vários projetos enumerados neste capítulo será realizada de forma coordenada, mediante participação dos Ministérios e dos órgãos setoriais especializados, com o objetivo de assegurar a maior eficácia possível às medidas que o Governo considera indispensáveis e prioritárias no campo do levantamento, avaliação e utilização dos recursos naturais.

20.3.1 — Recursos Minerais

O plano de execução foi previsto para 15 anos em três etapas, tanto para Geologia e Prospecção Mineral como para a Pesquisa Mineral, envolvendo sondagem, poços e galerias, amostragem e análises.

Em síntese, o plano financeiro de investimentos, que deverá contar com substancial auxílio exterior, foi quantificado conforme o Quadro 100:

QUADRO 100
QUANTIFICAÇÃO DAS ETAPAS
Cr\$ bilhões/ano

	1965/1970 1. ^a etapa	1971/1975 2. ^a etapa	1976/1980 3. ^a etapa	Total
Geologia e Prospecção Mineral.....	7,5	8,5	8,6	24,6
Pesquisa Mineral (com sondagem, poços, galerias, amostragens e análises)	7,5	8,5	8,6	24,6
TOTAL/ANO.....	15,0	17,0	17,2	49,2

20.3.2. — Recursos Naturais Renováveis

No tocante a recursos naturais renováveis, o custo estimado do total de projetos é o seguinte.:

QUADRO 101

ESTIMATIVA DO CUSTO TOTAL DOS PROJETOS

(Cr\$ bilhões)

PROGRAMA	PERÍODOS E CUSTOS		CUSTO TOTAL
	1964/1966 (3 anos)	1967/1970 (4 anos)	1964/1970 (7 anos)
Solos.....	40	140	180
Águas.....	60	120	180
Florestas.....	60	160	220
Caça.....	8	17	25
Pesca.....	6	9	15
Pastagens.....	44	56	100
TOTAL.....	218	502	720

Como se vê, os investimentos previstos para a execução dos projetos alcançam a importância de Cr\$ 218 bilhões em 3 anos, e em 7 anos a importância total de Cr\$ 720 bilhões.

Para êsses projetos há necessidade de obtenção de recursos externos. A ajuda externa deverá recair em 50% do montante fixado para os trabalhos com solos, florestas, águas, caça, pesca e pastagem. Caberá ao País assegurar o financiamento dos restantes 50%. Parte das aplicações far-se-á diretamente pelos órgãos do Governo e parte por instituições privadas. Alguns dêsses recursos não são diretamente reembolsáveis; outros serão recuperáveis quando se tratar de serviços e fornecimentos de bens a terceiros. Substantial parcela de verbas será recuperável diretamente: trata-se do financiamento de reorganização, aproveitamento e reaproveitamento de recursos pela iniciativa privada. Não são diretamente recuperáveis investimentos de cerca de 66% e consideram-se reembolsáveis 34% dos investimentos realizados nos projetos previstos. Cumpre, finalmente, deixar acentuado que nos setores referentes a fomento, demonstração e promoção, haverá aportes financeiros específicos, de vez que, com relação a êste capítulo, as verbas requeridas se destinam a pré-investimentos e investimentos de levantamentos, inventários, avaliações, fotoanálises, cartografia e treinamentos especializados.

QUADRO 102

PROGRAMAÇÃO SETORIAL

Dispêndios

RECURSOS NATURAIS (*)

Cr\$ bilhões (Preços de junho de 1964)

ORIGEM DOS RECURSOS

	1964	1965	1966
INTERNOS.....	19,7	35,6	53,3
Orçamento da União.....	19,7	35,6	53,3
EXTERNOS.....	—	26,8	22,8
TOTAL.....	19,7	62,4	76,1

APLICAÇÃO DOS RECURSOS

	1964	1965	1966
EM MOEDA NACIONAL.....	19,7	62,4	76,1
TOTAL.....	19,7	62,4	76,1

(*) Os dados constantes deste quadro não constituem formação de capital fixo.

QUARTA PARTE

DESENVOLVIMENTO SOCIAL E VALORIZAÇÃO REGIONAL

EDUCAÇÃO

21.1 — A PROGRAMAÇÃO DE DISPÊNDIOS EM EDUCAÇÃO

A execução integral das metas físicas previstas nesta programação exige recursos no montante de Cr\$ 953,3 e Cr\$ 1 162,1 bilhões para 1965 e 1966, respectivamente.

Do total referente a 1965, estima-se que 35,2% deverão provir da União; 43,3% dos Estados e Municípios e 16,5% de fundos privados. Os restantes 5,0% teriam de ser cobertos por fontes externas. Presentemente já constam como recursos disponíveis, a serem aplicados pela União, além dos já referidos, os seguintes:

US\$ 1 130 000 (ou seja, Cr\$ 1,4 bilhões), correspondentes à doação da Fundação Ford a ser aplicada pela CAPES;

US\$ 4 000 000 (ou seja, Cr\$ 4,8 bilhões), obtidos do Fundo Fiduciário de Progresso Social do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

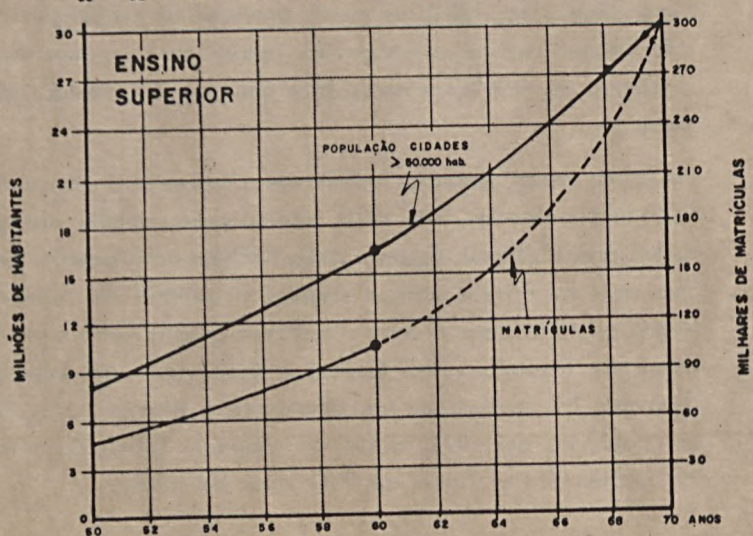
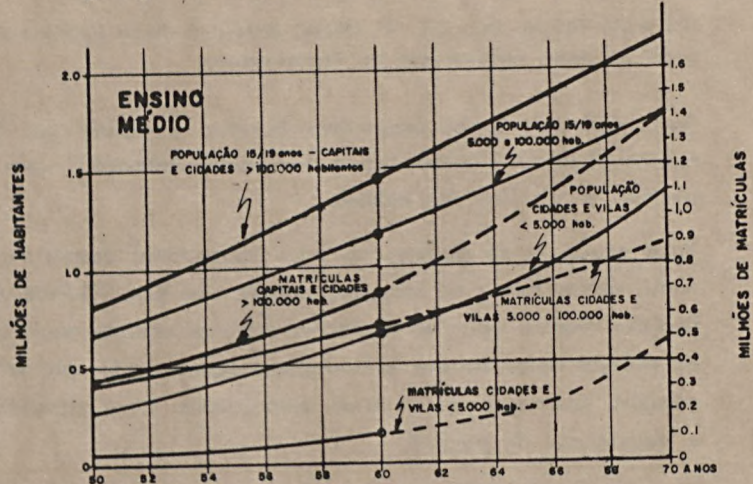
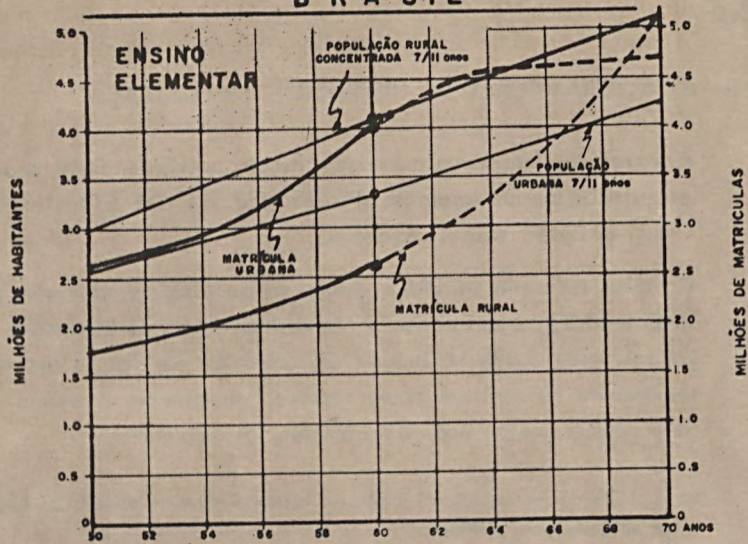
Para aplicação pelos respectivos Estados, e obtida por legislação federal, haverá a arrecadação do "Salário-Educação", cujo montante previsto é de Cr\$ 50 bilhões.

Para execução de projetos no setor educacional devem ser consideradas outras fontes de recursos, embora sem possibilidade de quantificação. Dentre essas, se destacam: terrenos cedidos para construção de prédios pelos Estados e Municípios; equipamentos provenientes de doações internas e do exterior; empréstimos para aperfeiçoamento e treinamento de pessoal.

Para atingir, em 1970, as metas previstas de ampliação do sistema educacional, calculou-se no gráfico anexo, para os anos de 1965/70, o número de matrículas necessárias nos níveis elementar, médio e superior.

Assim, no ensino elementar admitiu-se a previsão de um acréscimo de 300 000 matrículas, até 1970, não só para atender aos deficits de certas áreas urbanas do país, como também para permitir que os centros mais avançados possam ampliar o período de escolaridade do ensino primário para 6 anos e melhorar qualitativamente as condições atuais de funcionamento. Quanto à área rural com população concentrada, há necessidade de ampliar-se o sistema para mais 3 300 mil matrículas até 1970, a fim de atingir-se 100% de escolarização da população na faixa de 7/11 anos de idade.

B R A S I L



O número de salas necessárias foi calculado, admitindo-se que 15 salas deveriam atender, em média, a 1 000 matrículas, em dois turnos de funcionamento, o que representa 33 alunos em cada turma. Para o cálculo do número de prédios, admitiu-se na área urbana a média de 5 salas por prédio e na área rural, 2 salas por prédio. O número de professores foi admitido idêntico ao de salas de aula.

Com relação ao ensino médio, foi projetado o atendimento dos deficits específicos nas diferentes áreas, calculando-se as metas a atingir, em 1970, pelos dados globais para o Brasil apresentados no gráfico. Assim, seria necessário um acréscimo de 700 mil matrículas, nas capitais e cidades com mais de 100 mil habitantes; 380 mil matrículas nas cidades e vilas de 5 mil a 100 mil habitantes; e 370 mil matrículas nas cidades com menos de 5 mil habitantes. Estas últimas cifras podem ser consideradas como fazendo parte do projeto de ampliação do ensino primário para 6 anos de escolaridade, ou para um tipo de ensino de transição entre o elementar e o médio.

O número de prédios foi estimado na proporção de 1 para 500 matrículas, nas maiores concentrações urbanas; 1 para 300 matrículas, nas concentrações urbanas médias; e 1 para 200 matrículas nas menores. O número de professores foi admitido na proporção de 1 para 20 matrículas.

No ensino superior, admitiu-se a necessidade de um aumento de 180 mil matrículas até 1970, para atender a critérios que permitem que a população das cidades com mais de 50 mil habitantes tenha 1 aluno matriculado para cada 100 habitantes, ou 1 matrícula para 11 habitantes de 20 a 24 anos.

QUADRO 103

PROGRESSÃO DOS PROJETOS BÁSICOS PARA AMPLIAÇÃO DA MATRÍCULA DO ENSINO ELEMENTAR (Executados com os recursos de todas as fontes)

HISTÓRICO	1965	1966	1967	1968	1969	1970	Total
MATRÍCULA (milhões)							
Área Urbana.....	0,03	0,04	0,05	0,06	0,07	0,08	0,33
Área Rural Concentrada.....	0,40	0,45	0,50	0,60	0,65	0,70	3,30
TOTAL.....	0,43	0,49	0,55	0,66	0,72	0,78	3,63
SALAS DE AULA (milhares)							
(1.000 Matrículas = 15 salas)							
Área Urbana.....	0,45	0,60	0,75	0,90	1,05	1,20	4,95
Área Rural Concentrada.....	6,15	6,75	7,50	9,00	9,75	10,50	49,65
TOTAL.....	6,60	7,35	8,25	9,90	10,80	11,70	54,60
PRÉDIOS (milhares)							
Área Urbana (com 5 salas).....	0,09	0,12	0,15	0,18	0,21	0,24	0,99
Área Rural Concentrada (com 2 salas).....	3,08	3,37	3,75	4,50	4,87	5,25	24,82
TOTAL.....	3,17	3,49	3,90	4,68	5,08	5,49	25,81
PROFESSORES (milhares)							
TOTAL.....	6,60	7,35	8,25	9,90	10,80	11,70	54,60

NOTA: Não foram quantificados os recursos para reequipamento e conservação da rede existente, bem como para a ampliação da rede de prédios para a formação de professores.

No cálculo do número de novos prédios admitiu-se que 50% das novas matrículas fossem absorvidas pelos atuais estabelecimentos de ensino superior. Nessas condições, a previsão de novas unidades baseou-se na relação de 1 para 1.000 novas matrículas. O número de professores previsto para atender às novas matrículas foi de 1 para 10 educandos.

QUADRO 104

PROGRESSÃO DOS PROJETOS BÁSICOS PARA AMPLIAÇÃO DE MATRÍCULA DO ENSINO MÉDIO (Executados com os recursos de tôdas as fontes)

HISTÓRICO	1965	1966	1967	1968	1969	1970	Total
MATRÍCULA (milhões)							
A — Capitais e Cidades com mais de 100 000 habitantes.....	0,09	0,10	0,11	0,12	0,13	0,15	0,70
B — Cidades e Vilas com 5 000 a 100 000 habitantes.....	0,04	0,05	0,06	0,07	0,08	0,08	0,38
C — Cidades com menos de 5 000 habitantes.....	0,04	0,05	0,06	0,07	0,07	0,08	0,37
TOTAL.....	0,17	0,20	0,23	0,26	0,28	0,31	1,45
PRÉDIOS COM EQUIPAMENTOS							
A — 1 p 500 matrículas.....	180	200	225	240	260	300	1,405
B — 1 p 300 matrículas.....	130	170	200	230	270	270	1,270
C — 1 p 200 matrículas.....	200	250	300	350	350	400	1,850
TOTAL.....	510	620	725	820	880	970	4,525
PROFESSORES (milhares) (1 para 20 matrículas)							
TOTAL.....	8,5	10,0	11,5	13,0	14,0	15,5	72,5

QUADRO 105

PROGRESSÃO DOS PROJETOS BÁSICOS PARA AMPLIAÇÃO DE MATRÍCULAS DO ENSINO SUPERIOR

HISTÓRICO	1965	1966	1967	1968	1969	1970	Total
MATRÍCULA (milhares).....	16	21	26	33	39	45	180
PRÉDIOS (unidades)							
1 p/ 1 000 novas matrículas, já que 50% das mesmas são absorvidas pelos estabelecimentos existentes	16	21	26	33	39	45	180
PROFESSORES (milhares) (1 para 10 matrículas).....	1,6	2,1	2,6	3,3	3,9	4,5	18,0

NOTA: Não foram quantificados os recursos para reequipamento e conservação da rede de prédios existentes, porém previsto o número de professores para atender a 50% das matrículas obtidas na expansão desta rede.

21.2 — EFEITO SOBRE OS INDICADORES DO NÍVEL EDUCACIONAL

Admitindo-se integralmente cumpridas as medidas sugeridas para o setor educacional, a situação dos indicadores do nível educacional no País deverá ser a seguinte:

a) Índice de Analfabetismo

Difícilmente poderá ser reduzido o índice de analfabetismo da população dispersa. Assim, cerca de 6 milhões de habitantes ainda não terão tido oportunidade de um mínimo de educação primária, mesmo que campanhas por métodos modernos sejam tentadas em larga escala naquelas áreas. Dos atuais 20 milhões de analfabetos adultos, fora das áreas dispersas, apenas metade pode prever-se como já tendo sido atingida pelos processos de educação de base, restando, pois, cerca de 10 milhões de analfabetos. Cerca de 3 milhões de crianças em idade escolar, existentes na área atendida pelo sistema, não estarão ainda alfabetizadas. Haverá, dêsse modo, um total de cerca de 19 milhões de analfabetos, em 1970, ou seja 20% da população total estimada ou, ainda, cerca de 26% da população de 7 anos em diante.

b) Matrículas nos três níveis

Em 1970, deverão estar matriculados: no ensino elementar, cerca de 11 milhões de crianças de 7/11 anos e cerca de 3 milhões de crianças de 12 a 14 anos; no ensino médio, cerca de 3 milhões de estudantes; no ensino superior, cerca de 300 mil estudantes;

c) Número de Matrículas por 1 000 Habitantes

No ensino primário, cerca de 150; no ensino médio, cerca de 30; no ensino superior, cerca de 3.

QUADRO 106

PROGRAMAÇÃO SETORIAL

Investimentos

EDUCAÇÃO

Cr\$ bilhões (Preços de junho de 1964)

GOVÊRNO FEDERAL

ORIGEM DOS RECURSOS

	1964	1965	1966
INTERNOS.....	147,4	145,1	171,4
Orçamento da União.....	145,6	143,3	169,6
Outras Fontes Federais.....	1,8	1,8	1,8
EXTERNOS.....	—	14,5	17,1
TOTAL.....	147,4	159,6	188,5

APLICAÇÃO DOS RECURSOS

	1964	1965	1966
EM MOEDA NACIONAL.....	147,4	159,6	188,5
TOTAL.....	147,4	159,6	188,5

OBSERVAÇÃO: Sômente computados os investimentos em capital fixo.

SAÚDE E SANEAMENTO

22.1 — A CONJUNTURA SANITÁRIA BRASILEIRA

Numa análise sumária dos dados disponíveis, merecem destaque os seguintes aspectos:

- a) o baixo nível de saúde da coletividade brasileira, seja qual fôr o critério de mensuração (p. ex.: mesmo no Estado da Guanabara, 55% dos óbitos no ano de 1960 ocorreram entre pessoas de menos de 50 anos), com a característica específica de uma elevada incidência de certas doenças transmissíveis;
- b) o substancial desnível entre os padrões de saúde das coletividades brasileiras;
- c) a considerável incidência de óbitos no grupo de crianças de menos de 5 anos (50% dos óbitos registrados).

É digna de registro, por outro lado, a melhoria indiscutível observada em diversas comunidades, em décadas recentes, notadamente o Município de São Paulo e o Estado da Guanabara.

22.2 — CRITÉRIOS E OBJETIVOS DE AÇÃO

Em face da conjuntura sanitária do país, a ação direta e supletiva da União deverá obedecer aos seguintes critérios:

- a) promover e auxiliar os programas mais rentáveis e que beneficiem o maior número;
- b) promover o preparo de pessoal qualificado em todos os níveis, dando atenção especial à formação do pessoal auxiliar;
- c) assegurar a colaboração de tôdas as instituições que recebem auxílio da União para o mesmo programa, a fim de evitar o desperdício observado quando diversos órgãos executam atividades semelhantes e sem coordenação nas mesmas áreas.

Sendô indispensável o estabelecimento de uma escala de prioridade, a fim de que sejam atendidos, em primeiro lugar, problemas de maior gravidade para as coletividades, o programa proposto deverá orientar-se pelos seguintes critérios gerais:

- a) controle das doenças transmissíveis que, além de responsáveis por elevado número de mortes prematuras e numerosos casos de invalidez, podem ser combatidas com recursos de eficiência comprovada;
- b) ampliação da rede de unidades locais de saúde, para que o combate às doenças transmissíveis se faça na maior parte do território nacional;
- c) localização de unidades para prestação de serviços especializados, como os de assistência médica, em pontos estratégicos, tendo em vista uma cobertura regional, já que será impossível estender êsses serviços a tôdas as coletividades,

22.3 — SELEÇÃO DE PROJETOS

Para caracterizar os programas de saúde e sua exeqüibilidade, foi organizado o quadro abaixo:

QUADRO 107

DISTRIBUIÇÃO PROPORCIONAL DOS RECURSOS

DISCRIMINAÇÃO	CIDADES E VILAS					Total
	20 000 hab	10 001 hab	5 001 hab.	2 001 hab.	2 000 hab.	
População Urbana (milhões).....	20,0	3,0	2,6	3,0	3,3	31,9
População Rural dos respectivos Municípios..	2,0	3,0	4,4	9,0	20,7	39,1
TOTAL.....	22,0	6,0	7,0	12,0	24,0	71,0
Recursos Financeiros em bilhões de cruzeiros	358,6	22,0	12,5	2,7	4,2	400,0
Per capita Cr\$:						
Urbano.....	18 000	7 300	4 800	850	140	13 500
Rural.....	140	140	140	140	140	140

A cada agrupamento da população corresponde um sistema de saúde pública, variando desde aquele em que, pela sua dispersão, muito pouco é possível fazer, até o que comporta os mais refinados processos da moderna técnica médica. Os quatro grupos em que se distribui a população brasileira teriam a correspondente característica em seus serviços de saúde:

Grupo 1 — Correspondente à população rural e das cidades e vilas com menos de 2 000 habitantes.

Centro de Comunidade — em que a uma professora “polivalente” seriam atribuídos rudimentos de educação sanitária, primeiros cuidados e prática de algumas imunizações de técnica mais elementar, assistida eventualmente por auxiliares.

Grupo 2 — Cidades e vilas de 2 000 a 15 000 habitantes.

Pôsto médico — com uma equipe de 3 a 4 servidores (médicos-enfermeira-auxiliar de laboratório e servente), para cuidados materno-infantis; educação sanitária; controle de doenças transmissíveis e assistência médica.

Grupo 3 — Cidades e vilas de 15 000 a 20 000 habitantes.

Centro de Saúde — com programas de desenvolvimento de saneamento, educação sanitária; enfermagem de saúde pública e epidemiologia; controle de doenças transmissíveis agudas, tuberculose, venéreas e degenerativas; cuidados materno-infantis e escolar; outras atividades.

Grupo 4 — Cidades de mais de 20 000 habitantes.

O tipo de ação neste grupo compreende a integração das atividades de saúde pública, enfeixando iniciativas públicas e privadas e, sobretudo, estendendo sua ação normativa, complementar e supletiva a toda a rede de saúde referida nos grupos anteriores.

Além daqueles relativos especificamente à saúde, os seguintes programas principais se encontram em execução, na área de saneamento:

a) *Programa Nacional de Abastecimento de Água*, com o objetivo de abastecer, no fim do decênio, 70% da população urbana, ou seja, 32,2 milhões de habitantes, em comparação com os 14,2 milhões que são atendidos atualmente;

b) *Programa Nacional de Esgotos Sanitários*, com o objetivo de atender, no ano de 1973, aproximadamente 30% da população urbana prevista para a época.

Os programas específicos de saneamento, abrangendo construção de fossas, remoção de lixo, abastecimento de água e esgotos sanitários são sintetizados no quadro seguinte, para o biênio 1965/1966:

QUADRO 108
INVESTIMENTOS

	1965		1966	
	População a ser beneficiada	Investimentos em milhões de Cr\$	População a ser beneficiada	Investimentos em milhões de Cr\$
Construção de fossas.....	250 500	500	300 000	610
Remoção de lixo.....	920 000	1 860	1 100 000	2 140
Abastecimento de água.....	1 500 000	30 000	1 750 000	35 000
Esgotos sanitários.....	335 000	5 025	472 000	7 080
TOTAL.....	3 005 500	37 385	3 622 000	44 830

22.4. — PRODUTOS TERAPÊUTICOS

São as seguintes as principais soluções sugeridas com relação ao problema dos produtos farmacêuticos, no Brasil:

- para a população assalariada, estudo urgente do Seguro Saúde;
- preços de produtos farmacêuticos: entendimentos com as entidades de classe dessas indústrias para efeito de uma cooperação decidida com o Governo, suficientemente técnica para atingir os objetivos visados: preços idôneos, normas éticas de comércio, apreciável homogeneidade entre preços de produtos de composição relativamente análoga e standardização de uma faixa de produtos para consumo popular;
- economia de divisas com o fortalecimento da indústria químico-farmacêutica no Brasil.

Urge estimular os investimentos, nacionais e estrangeiros, para o desenvolvimento da fabricação de matérias-primas. Tal diretriz merece decidido apoio, considerando:

- a) os US\$ 30 milhões de matérias-primas que o Brasil ainda importa anualmente;
- b) o "know-how" técnico representando valorização profissional a farmacêuticos, químicos e engenheiros brasileiros;
- c) as possibilidades de exportação para certas áreas da ALALC.

22.5. — RECURSOS E APLICAÇÕES

Dois tipos de quadro de recursos e aplicações são apresentados. O primeiro diz respeito apenas à formação bruta de capital fixo, no tocante aos programas de saúde e saneamento (construção de hospitais e postos médicos, serviços de abastecimento de água, construção de esgotos sanitários, etc.), atingindo um montante de Cr\$ 37,4 e Cr\$ 44,8 bilhões de investimentos nos anos de 1965 e 1966, respectivamente. O segundo, mais amplo, abrange os dispêndios totais relacionados com os mesmos programas, num montante de Cr\$ 385,3 e Cr\$ 413,2 bilhões, para 1965 e 1966.

Como se pode observar, a efetivação do total de dispêndios considerados dependerá de substancial influxo de financiamentos externos para o setor, até o momento apenas parcialmente previsíveis.

QUADRO 109

PROGRAMAÇÃO SETORIAL

Investimentos

SAÚDE E SANEAMENTO

Cr\$ bilhões (Preços de junho de 1964)

GOVÊRNO FEDERAL

ORIGEM DOS RECURSOS

	1964	1965	1966
INTERNOS.....	38,7	24,5	28,9
Orçamento da União.....	38,7	24,5	28,9
EXTERNOS.....	—	12,9	15,9
TOTAL.....	38,7	37,4	44,8

APLICAÇÃO DOS RECURSOS

	1964	1965	1966
EM MOEDA NACIONAL.....	38,7	37,4	44,8
EM MOEDA ESTRANGEIRA.....	—	—	—
TOTAL.....	38,7	37,4	44,8

OBSERVAÇÃO: Somente computados os investimentos em capital fixo do Govêrno Federal.

QUADRO 110

PROGRAMAÇÃO SETORIAL

Despêndios

SAÚDE E SANEAMENTO

Cr\$ bilhões (Preços de junho de 1964)

ORIGEM DOS RECURSOS

	1964	1965	1966
INTERNOS.....	301,5	330,7	385,3
Orçamento da União.....	58,9	62,2	73,4
Outras Fontes Federais.....	67,6	71,8	90,7
Recursos Estaduais e Municipais.....	75,0	86,7	100,2
Recursos Privados.....	100,0	110,0	121,0
EXTERNOS.....	45,0	54,6	27,9
TOTAL.....	346,5	385,3	413,2

APLICAÇÃO DOS RECURSOS

	1964	1965	1966
EM MOEDA NACIONAL.....	346,5	385,3	413,2
TOTAL.....	346,5	385,3	413,2

PREVIDÊNCIA SOCIAL

23.1 — ANÁLISE DA SITUAÇÃO ATUAL

É inegável a grave situação em que se encontra a Previdência Social, a despeito da recente formulação de suas bases normativas, através da Lei Orgânica (Lei 3 807, de 26-8-1960).

Em primeiro lugar, ressalta a disparidade entre os vultosos compromissos assumidos pelo sistema previdenciário e as fontes de recursos, não obstante serem elevadas, em si, as taxas de contribuição. As prestações obrigatórias asseguradas pela Previdência Social abrangem, com efeito, nada menos de onze benefícios pecuniários e cinco setores assistenciais.

Contribuiu para agravar essa situação a extensão, à população trabalhadora do campo, através da Lei 4 219, de 2 de março de 1963 (Estatuto do Trabalhador Rural), das vantagens do seguro e assistência social, sem suficiente cobertura.

A atual situação da Previdência Social pode ser ilustrada mediante reprodução de alguns dados isolados, constantes do Balanço Consolidado de fins de 1963: naquela ocasião, a dívida da União para com a Previdência Social alcançou o total de Cr\$ 288 bilhões, e a dos empregadores Cr\$ 77 bilhões, atingindo, assim, as partes não-realizadas do balanço, com acréscimo de alguns outros itens, o total de Cr\$ 369 bilhões. O deficit técnico para o ano em curso foi calculado em Cr\$ 178 bilhões.

Além dos problemas relacionados com o cumprimento imperfeito das obrigações contributivas de responsabilidade da União e dos empregadores, e, com a baixa rentabilidade das inversões das reservas previdenciárias, tanto "sociais" como econômicas, a Previdência Social encerra, ainda, toda uma série de defeitos funcionais e estruturais, como sejam:

- a) ônus financeiros excessivos, em contradição flagrante com os rumos gerais da legislação previdenciária mundial, distribuídos também ao Tesouro da União, fato que, além de agravar os deficits orçamentários, não se justifica plenamente sob o prisma social, dadas as fontes preponderantes da receita pública;
- b) solução inadequada das bases organizacionais da Previdência Social, que descansam no sistema pluralístico de seis Institutos paraestatais, delimitados em obediência a critérios de índole setorial ou profissional;
- c) centralização excessiva das operações previdenciárias;
- d) falta de entrosamento com as entidades afins e congêneres, no setor assistencial, e com os órgãos da política de mão-de-obra;

- e) limitação do campo funcional da Previdência Social à cobertura dos riscos biofísicos, sem quaisquer realizações no tocante ao risco econômico de desemprego;
- f) inexistência de planejamento ou política de organização eficiente dos serviços assistenciais;
- g) desprezo manifesto em relação às funções profiláticas e preventivas, para as quais se desloca cada vez mais o centro de gravidade da Seguridade Social moderna;
- h) excessiva sobrecarga administrativa.

23.2 — REFORMA DA SOLUÇÃO PREVIDENCIÁRIA

Para o saneamento da Previdência Social não são suficientes providências de emergência, atinentes apenas a êste ou àquele setor isolado de organização e funcionamento. O que se torna imperioso, quando já são transcorridos 41 anos da Previdência Social Nacional, é submeter a legislação vigente a uma revisão integral, destinada a corrigir as distorções no campo previdenciário e reforçar as suas bases, de acôrdo com os seguintes princípios gerais:

- I) revisão criteriosa e atenta do Plano de Benefícios, para escoimá-lo de alguns excessos flagrantes, evitando-se a atual orientação dispersiva por meio da concentração das atividades da Previdência Social no atendimento das necessidades sociais merecedoras de tratamento preferencial;
- II) simplificação máxima do aparelhamento arrecadador e dos respectivos processos, extensiva a convênios celebrados com a rede bancária existente, inclusive no propósito de diminuir os coeficientes de evasão e sonegação no cumprimento das obrigações empresariais;
- III) exame da extensão da proteção securitária ao risco econômico do desemprego, com paralela criação do serviço de emprego, tendo em vista permitir a substituição, eventual e paulatina, por tal solução, da atual instituição sócio-jurídica da estabilidade, na sua forma ora em vigor;
- IV) novo levantamento atuarial da massa total de segurados atuais e futuros, inclusive rurais e domésticos;
- V) consolidação das bases financeiras dos serviços rurais de seguro e assistência;
- VI) reconsideração das atuais bases da organização autárquica da Previdência Social, inclusive reexame atento das vantagens e desvantagens da transferência das respectivas atribuições ao próprio mecanismo estatal (Ministério da Previdência Social);
- VII) transferência dos seguintes encargos dentro do sistema da Previdência Social:
 - a) de todos os serviços médicos previdenciários, excetuados os periciais, para a futura entidade federal única, a ser encarregada da prestação da assistência médica, no sentido lato, incluída na alçada do Ministério da Saúde;
 - b) das inversões residenciais dos IAPs para os órgãos a serem incumbidos da aplicação do Plano Nacional de Habitação;
 - c) das realizações atinentes à alimentação popular, presentemente a cargo do SAPS, para os Serviços Sociais Patronais (SESI e SESC) e, eventualmente, para outros órgãos assistenciais.

Tôdas essas providências seriam acompanhadas de cessão, às referidas entidades, caso seja considerado necessário e oportuno, da respectiva parte das contribuições correntes e, eventualmente, da correspondente parcela dos bens patrimoniais da Previdência Social;

VIII) redução da considerável e crescente sobrecarga administrativa, sobretudo com o pessoal;

IX) reformulação, no sentido acima exposto, da Lei da Previdência Social e da legislação posterior não consolidada, sendo que o Relatório Final da respectiva Comissão Interministerial deveria ser acompanhado de uma aprofundada análise atuarial das alterações sugeridas no projeto de reforma, realmente orgânica, desse setor da legislação social.

VALORIZAÇÃO REGIONAL

24.1 — NECESSIDADE DE INTEGRAÇÃO DOS PLANOS REGIONAIS

A experiência internacional tem revelado que o desenvolvimento econômico geralmente vem acompanhado de desigualdades regionais em maior ou menor escala. Sempre que determinadas regiões reúnem condições para um mais rápido progresso, os conhecidos mecanismos equilibradores, através principalmente do comércio interregional e da mobilidade de fatores (o trabalho transferindo-se da região menos desenvolvida para a mais desenvolvida, e o capital no sentido inverso), nem sempre são suficientes para eliminar gradualmente as disparidades regionais de renda *per capita*. E podem, mesmo, agir em sentido inverso, como no caso de capitais que se transferem da região de mais baixo nível de renda para aquela de nível de renda mais elevada. Se, por um lado, é natural que ocorram desigualdades regionais de certa significação, no decorrer do processo de desenvolvimento, por outro lado um conflito entre objetivos sociais e econômicos se pode caracterizar quando tais desigualdades tendem a agravar-se cumulativamente.

A maximização da taxa de crescimento econômico, a curto prazo, pode exigir concentração de investimentos nas regiões de mais rápido progresso, onde a presença de economias de escala e economias externas assegurariam maior rentabilidade do investimento. Entretanto, razões de justiça social, e até mesmo de estabilidade política desaconselhariam a adoção rígida de tal política de investimentos. Além disso, razões de ordem econômica se poderiam aliar a argumentos de equidade, no caso de regiões em deterioração — como o Nordeste brasileiro durante certo período — nas quais o estoque de capital existente fique subutilizado ou venha a ser ameaçado de colapso.

A análise a que acabamos de proceder, se, de um lado, reconhece a necessidade e importância de planos de desenvolvimento regional, a eles impõe, desde logo, duas condições importantes:

- a) Que os objetivos sejam definidos primordialmente em termos de desenvolvimento econômico, ou seja, de assegurar aumento contínuo da renda *per capita* da população da região; não se estabeleceriam *a priori*, sem a devida consideração da dotação de fatores da região (em termos de recursos naturais, fatores humanos e estoque de capital), metas regionais em termos de proporcionar à região crescimento a um ritmo mais intenso que o do resto do País;
- b) Que os planos de desenvolvimento regional sejam formulados dentro do contexto de um programa de desenvolvimento nacional, a fim de não prejudicar a dinâmica daquele processo nem correr o risco de virem a frustrar-se em seus propósitos.

A necessidade dessa integração de planos regionais com o plano nacional, e da coordenação dos planos regionais entre si, é imperiosa não apenas na fase de formulação como, e principalmente, na fase de implantação. Essa necessidade se acentua quando atentamos para a multiplicação de organismos regionais que se tem verificado nos últimos anos, e a proliferação de comissões de planejamentos estaduais; são meritórios os seus objetivos, mas as suas ações devem tomar em devida conta os impactos das diferentes políticas econômicas, em relação a outras regiões e, notadamente, ao processo de desenvolvimento do País como um todo.

O atual Governo, emprestando especial interesse à formulação de programas regionais, nomeou um Ministro Extraordinário para a Coordenação de Organismos Regionais, com a responsabilidade de coordenar as atividades dos diferentes organismos federais responsáveis por programas regionais, dando assistência e entrosamento às referidas entidades.

24.2 — PRINCIPAIS PROGRAMAS REGIONAIS

24.2.1 — Região Nordeste

O plano diretor da SUDENE, abaixo apresentado de forma compacta, incluídos os recursos internos e externos já assegurados, contempla investimentos prioritários no setor de infraestrutura econômica (energia, transporte e saneamento básico) que, em 1965 e 1966, representam,

QUADRO 111

NECESSIDADE DE RECURSOS INTERNOS PARA A EXECUÇÃO DO PLANO DIRETOR DA SUDENE

(Julho de 1964 a dezembro de 1966)

Em Cr\$ 1.000.000 de junho de 1964

NATUREZA DO INVESTIMENTO	1964 (*)	1965	1966
Aperfeiçoamento do fator humano.....	5 384	7 407	7 901
Pesquisa de Recursos Naturais.....	5 851	11 111	9 877
Investimentos de Infraestrutura			
Energia.....	18 319	39 260	38 025
Transporte.....	5 629	10 370	11 852
Saneamento Básico.....	5 688	11 111	17 284
Agricultura e Abastecimento.....	6 384	6 741	7 012
Organização de Povoamento.....	950	1 111	987
Industrialização.....	2 776	2 222	2 074
TOTAL.....	50 981	89 333	95 012

(*) Período de junho a dezembro.

FONTE: SUDENE.

respectivamente, 68, e 71% do total. Em seguida, na ordem de prioridade, vêm os investimentos na pesquisa de recursos naturais, que correspondem a 12,2% e a 10,5% do total dos investimentos em 1965 e 1966. Os investimentos no aperfeiçoamento do fator humano ocupam o 3.º lugar na ordem de prioridade, absorvendo 8,1% do montante total dos investimentos programados para 1965 e 1966. Finalmente, vêm os investimentos nos setores agricultura e abastecimento, industrialização e organização do povoamento.

No tocante às necessidades de recursos externos complementares aos recursos nacionais e estrangeiros já contratados ou compromissados, para financiamento de programas e projetos do Plano Diretor da SUDENE até fins de 1966, as prioridades são algo diversas das dos investimentos com recursos internos, cabendo ao setor transportes 23% do total, à indústria 22,5% e à agricultura 15,4%. Cogita-se da obtenção de recursos adicionais no montante de 219 milhões de dólares para o período.

QUADRO 112

RECURSOS EXTERNOS CONTRATADOS OU COMPROMISSADOS PARA A EXECUÇÃO DO PLANO DIRETOR DA SUDENE

(até 1966)

NATUREZA DO INVESTIMENTO	US \$ 1000
Aperfeiçoamento do fator humano.....	6 768
Pesquisas de Recursos Naturais.....	1 133
Investimentos de Infraestrutura.....	2 465
Energia.....	16 341
Transporte.....	335
Saneamento Básico.....	140
Agricultura e Abastecimento.....	55
Programa de Industrialização.....	27 237
TOTAL.....	27 237

FONTE: SUDENE.

Outros órgãos federais dessa Região têm, também, realizado programas de desenvolvimento. O Banco do Nordeste do Brasil, por exemplo, presta assistência financeira a toda a área do polígono das secas, especialmente nas atividades de crédito geral, rural, cooperativo e industrial. Elaborou um plano de ação para o período de 1964/66, visando a assistência à agricultura, à indústria, à formação e treinamento de pessoal e a outras formas de assistência técnica. O DNOCS, um dos mais antigos órgãos que atuam na região Nordeste,

para combate aos efeitos das sêcas, responde especialmente por programas de açudagem, irrigação, rodovias, energia elétrica, abastecimento de água, armazenagem e ensilamento.

A Comissão do Vale do São Francisco (CVSF) tem desenvolvido amplo programa de levantamentos regionais e de projetos de regularização fluvial, entre os quais avulta a obra de barragem de Três Marias para uso múltiplo. Tem, também, realizado outros programas para energia elétrica, transporte, saúde, irrigação e drenagem, desenvolvimento cultural e de produção.

A Cia. Hidrelétrica do São Francisco (CHESF) vem realizando amplo programa de eletrificação de várias áreas do Nordeste.

24.2.2 — Regiões Norte e Centro-Oeste

Destacam-se nessas regiões a Superintendência do Plano de Valoração Econômica da Amazônia e o Banco de Crédito da Amazônia, para a área Amazônica, e a Fundação Brasil Central para a Região Centro-Oeste. Dos mais antigos órgãos de desenvolvimento regional, criado após a Constituição de 1946, a SPVEA não se consolidou devido à fraca implementação dos seus planos diretores. Isso resulta do fato de até hoje não se haver essa organização institucionalizado como instrumento regional criado para promover o desenvolvimento da área amazônica, devido não apenas a problemas ligados à administração como a aspectos institucionais, inclusive o fato de decisões financeiras e técnicas estarem sujeitas a um colegiado misto, predominantemente político em sua composição.

O Programa da SPVEA tem os seguintes principais objetivos:

- a) investimentos no Setor de Energia Elétrica, fundamental ao desenvolvimento regional;
- b) racionalização do sistema de transporte regional com a escolha de uma interligação prioritária, reservando para as rodovias o papel de investimento pioneiro no sentido de ligação Norte-Nordeste e Norte-Sul;
- c) melhoria das condições sanitárias da região, dotando-a de um sistema de abastecimento de água e de serviços de esgotos;
- d) ampliação do espaço econômico com culturas de subsistência e indústrias, assim como intensificação da produção animal de grande, médio e pequeno porte, com vistas à produção de alimentos;
- e) melhoria das condições de abastecimento, criando uma reserva estratégica para fazer face aos períodos de entressafra;
- f) ampliação e coordenação dos incentivos à iniciativa privada, no que se relaciona com os investimentos industriais, com aproveitamento dos recursos naturais (pescado, minérios, oleaginosas e madeiras), os produtos das culturas econômicas (fibras vegetais, cana-de-açúcar, guaraná e oleaginosas), bem como produção de adubos e de sal;
- g) intensificação dos levantamentos e prospecções mineralógicas.

O programa da SPVEA para 1965 contempla os seguintes investimentos:

QUADRO 113

INVESTIMENTOS DA SPVEA — 1965

Cr\$ Milhões de junho de 1964.

SETOR	Investimento Programado
Produção Vegetal.....	1 652
Produção Animal.....	1 333
Financiamento e Crédito Rural.....	2 793
Energia Elétrica.....	3 259
Transporte Rodoviário.....	1 333
Transporte Aeroviário.....	593
Indústria e Comércio.....	3 704
Educação e Cultura.....	305
Saúde (Saneamento e Esgotos).....	2 222
TOTAL.....	17 194

Prevê-se que, para 1966, o supracitado órgão disponha de recursos num montante igual a Cr\$ 18,9 milhões, a preços de junho de 1964, para serem aplicados de acôrdo com os objetivos enumerados.

Por outro lado, a CIVAT vem elaborando, ultimamente, programas para o desenvolvimento dos Vales do Araguaia e do Tocantins. A Fundação Brasil Central não tem logrado o êxito esperado em virtude de deficiências de sua estrutura administrativa e da dispersão de atividades incluídas em sua programação.

24.3.3 — Regiões Sudoeste e Sul

Destaca-se, nessas regiões, a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Região da Fronteira Sudoeste do País. Seu objetivo é promover condições genéricas para integração de importante faixa de terra nos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Mato Grosso.

Subordinada agora ao Ministério Extraordinário para Coordenação dos Organismos Regionais, a Superintendência lançar-se-á na execução dos programas que determinaram sua criação. Os recursos destinados ao órgão em questão montam a cerca de Cr\$ 2,3 bilhões, para o corrente ano, e devem ser aplicados prioritariamente, como segue:

a) ampliação das medidas de valorização do uso da terra (pesquisa de recursos naturais, desenvolvimento do potencial hidrelétrico, desenvolvimento da agricultura e industrialização dos produtos de origem animal, vegetal e mineral);

b) valorização do fator humano.

Para o biênio 1965/1966, são previstos recursos que ascendem, respectivamente, a Cr\$ 2,6 bilhões e Cr\$ 2,8 bilhões, a preços de 1964, cuja aplicação deverá obedecer à prioridade acima indicada.

O Governo empenhar-se-á em dar sentido de continuidade aos esforços programados, particularmente quanto à necessidade de cumprir os acordos com o Uruguai para disciplinar os aproveitamentos da Bacia Lagoa Mirim e da Baixada Sul-Rio-Grandense.

QUADRO 114

PROGRAMAÇÃO SETORIAL

Investimentos

SETOR: VALORIZAÇÃO REGIONAL (*)

Cr\$ bilhões (Preços de junho de 1964)

ORIGEM DOS RECURSOS

	1964	1965	1966
INTERNOS.....	41,7	53,2	63,3
Orçamento da União.....	41,7	53,2	63,3
EXTERNOS.....	6,4	6,4	6,4
TOTAL.....	48,1	59,6	69,7

APLICAÇÃO DOS RECURSOS

	1964	1965	1966
EM MOEDA NACIONAL.....	41,7	59,6	69,7
EM MOEDA ESTRANGEIRA.....	6,4	—	—
TOTAL.....	48,1	59,6	69,7

(*) Somente investimentos fixos; afastadas as inversões já computadas em outros setores.

QUINTA PARTE

**MEDIDAS DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE AÇÃO
DO GOVÊRNO-ABRIL/NOVEMBRO 1964**

O Govêrno está restituindo ao País o clima de tranqüilidade social que havia desaparecido do cenário nacional. Essa tarefa, que vem sendo realizada com sucesso, constitui, sem dúvida, uma de suas mais importantes contribuições ao desenvolvimento econômico, pelo que representa para a retomada dos investimentos e a normalização do trabalho e da produção, profundamente afetados pela agitação político-sindical e pelo irracionalismo da política econômica no período anterior.

Para alcançar seu objetivo básico, de reativação das atividades econômicas, o elenco de medidas consubstanciadas no Programa de Ação deverá propiciar a elevação da taxa de crescimento do produto real, inicialmente para 6% e em seguida para 7%. Ao que tudo indica, êsse primeiro resultado poderá ser alcançado já em 1965, em decorrência das providências adotadas ou em vias de adoção, muitas das quais não requerem investimentos imediatos, pois que representam estímulo à utilização da capacidade industrial que se tornara ociosa face à retração da atividade econômica.

O elenco de medidas destinadas à implementação do Programa de Govêrno teve por finalidade apressar a recuperação econômica, a partir do segundo semestre de 1964, e assegurar uma elevada taxa de crescimento em 1965 e 1966. A enumeração que se segue diz respeito a algumas das principais providências já postas em execução, a partir de abril do corrente ano, ou em andamento no Congresso.

Fêz-se a classificação tendo em vista os objetivos definidos no Programa, cabendo assinalar que a fundamentação e os objetivos específicos de cada providência estão, em geral, expostos no capítulo correspondente daquele documento.

I — REATIVAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

1. Com o objetivo de recuperar a taxa de aumento do produto real observado na década dos 50, além das medidas relacionadas com o fortalecimento da poupança pública, criando fontes de recursos não inflacionários para o govêrno, a poupança privada tem sido estimulada, primordialmente, através de:

a) Incentivos fiscais à poupança pessoal (por exemplo, mediante isenção, total ou parcial, de tributação sobre a renda aplicada em certas categorias de títulos, principalmente

ações) e à poupança das empresas (estímulo ao reinvestimento, cálculo da depreciação na base do custo de reposição e não do custo histórico) (Lei 4 357, de 16-7-1964; ver capítulo do Programa sobre política tributária);

b) criação das Obrigações do Tesouro e das Letras Imobiliárias (estas últimas ligadas ao Sistema Financeiro da política habitacional) como instrumento de incentivo à poupança privada, por constituírem ativo não sujeito a perda de valor real em decorrência da inflação;

c) execução de uma política de capitalização compulsória pelos usuários de serviços de utilidade pública (particularmente no caso de energia elétrica: Lei 4 364, de 22-7-1964), permitindo a expansão de setores ligados à infraestrutura econômica que têm apresentado crescimento deficiente;

d) revisão da tributação sobre combustíveis líquidos, visando a aumentar a receita tributária a fim de tornar autofinanciável, sem dependência de dotações orçamentárias, o programa rodoviário do período 1965/1969 (Lei 4 457, de 10-11-1964);

e) modificações introduzidas na Lei de Remessas de Lucros (pela Lei 4 390, de 29-8-1964) com o objetivo principal de estimular o afluxo de poupança externa (ver capítulo sobre a Política de Capitais Estrangeiros);

f) encaminhamento de mensagem ao Congresso propondo a consolidação de todos os projetos existentes no Legislativo relativos à concessão de estímulos fiscais às indústrias cujos planos já foram apreciados pelos respectivos Grupos Executivos.

2. No tocante à formação de capital e à utilização da capacidade produtiva já instalada, além das medidas destinadas à eliminação do relativo atraso do setor agrícola, o Governo vem procurando criar condições para a retomada de altas taxas de expansão do setor industrial, conforme exposto na introdução ao Programa Setorial da Indústria Manufatureira (capítulo XIX). O incentivo ao investimento industrial e à melhor utilização do estoque de capital existente se vem traduzindo em providências concretas como as que seguem:

a) Estímulo imediato à ativação de investimentos nos setores produtores de bens manufaturados para exportação, naqueles que produzam impacto na diminuição do custo de vida, que propiciem a utilização de capacidade ociosa na indústria ou que necessitem de modernização (indústrias químicas, têxtil, de cimento, de produtos alimentícios e calçados, etc), através de permissão para acelerar a depreciação de novos equipamentos, até 1968 (Decreto 54 928, de 23 de setembro de 1964);

b) fortalecimento dos setores ligados à construção civil, através do Plano de Habitação e da reforma da Lei do Inquilinato;

c) criação do Fundo de Democratização de Capital das Empresas, para financiamento de capital de giro a empresas produtoras de bens manufaturados, entre outras categorias (Decreto 54 105, de 6-8-1964);

d) financiamento a pequenas e médias empresas, pela Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil, utilizando empréstimo da Aliança para o Progresso; e pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, utilizando financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento;

e) recente criação do FINAME, Fundo de Financiamento Para a Aquisição de Máquinas e Equipamentos, destinado a financiar as operações de compra e venda de máquinas e equipamentos de produção nacional (notadamente máquinas-ferramenta, equipamentos industriais e veículos pesados).

f) criação do Fundo de Financiamento de Estudos de Projetos e Programas (FINEP), tendo em vista, inclusive, aparelhar o País para absorver os elevados montantes de financiamentos externos esperados para os próximos dois anos (Decreto 55 820, de 8 de março de 1955).

3. Ação direta do setor público federal nos investimentos, através de um programa que envolve despesas de capital orçadas em cêrca de Cr\$ 2,2 trilhões (a preços correntes). Destacam-se o plano rodoviário, o habitacional, o da Petrobrás e o de desenvolvimento regional (ver anexo à Introdução à Programação Setorial).

II — POLÍTICA DESINFLACIONÁRIA

1. Na forma do exposto no capítulo sobre "Objetivos do Programa Desinflacionário", os três principais planos em que se desdobra a política desinflacionária são:

- a) política de redução do deficit governamental;
- b) política de crédito ao setor privado (pelo Banco do Brasil e pelos bancos particulares);
- c) política salarial.

2. No tocante à política da redução do deficit governamental cabe assinalar:

DO LADO DA DESPESA

- a) Eliminação dos subsídios à importação de trigo, petróleo e papel de imprensa (Instrução 270 da SUMOC, de 9 de maio de 1964).
- b) Redução do deficit das autarquias (ferrovias, Marinha Mercante, etc.) através de reajustamento de tarifas, redução das despesas de custeio, melhoria da eficiência operacional, eliminação de ramais ferroviários antieconômicos, etc. Uma exposição detalhada sobre o assunto é apresentada no capítulo setorial sobre Transporte.
- c) Programa de emergência de redução das despesas governamentais no exercício de 1964, na base de 30% da despesa variável prevista no respectivo orçamento (Decreto 53 949, de 5 de junho de 1964).

DO LADO DA RECEITA

- a) Emenda constitucional permitindo a arrecadação, ainda no corrente exercício, de tributos na base da nova legislação dos impostos de renda, consumo e sêlo (Emenda constitucional n.º 7, de 1964).
- b) Emenda constitucional ampliando a área de incidência do imposto de renda de modo a eliminar privilégios existentes (inclusão dos professores, autêres, magistrados e jornalistas entre as classes sujeitas àquele tributo) (Emenda constitucional n.º 9, de 1964; ver capítulo sobre a Política Tributária).
- c) Reforma da legislação do imposto de renda na parte referente à criação de novas fontes de recursos não inflacionários (Fundo de Indenizações Trabalhistas), obrigatoriedade da reavaliação de ativos, ampliação do imposto de renda na fonte no corrente exercício (Lei 4 357, de 16 de julho de 1964).
- d) Modificação da Lei do imposto de consumo, instituindo adicional na base de 30% a ser cobrado de setembro a dezembro de 1964, exceto no tocante a artigos de consumo essencial (bens alimentícios, produtos farmacêuticos, calçados) (Lei 4 388, de 28 de agosto de 1964, que também modifica a legislação do imposto do sêlo).
- e) Reajustamento de tarifas de autarquias industriais deficitárias (conforme já mencionado).

- f) Reforma, para vigência em 1965, das legislações referentes aos impostos de renda, consumo e sêlo, a fim de completar as modificações introduzidas pelas Leis 4 357, de 16 de julho de 1964, e 4 388, de 28 de agosto de 1964, e de integrar nas consolidações dos supracitados impostos um elenco de medidas capazes de bem caracterizar o sistema tributário brasileiro. A reforma, que se acha consubstanciada nas Leis 4 502, 4 505 e 4 506, de 30 de novembro de 1964, tem a principal finalidade de simplificar e sistematizar as normas de sua aplicação, visando a criar facilidades para os contribuintes e permitir uma melhor atuação do aparelho arrecadador.
- g) Projeto de lei, enviado ao Congresso, autorizando a utilização de sinais exteriores para arbitramento da renda dos contribuintes (o mesmo projeto define o crime de sonegação fiscal).

OUTRAS MEDIDAS

- a) Com o objetivo de restaurar o prestígio da dívida pública, permitindo ao Governo recorrer ao mercado de capitais a fim de obter recursos para financiar seus planos de investimentos, criação das "Obrigações do Tesouro" (a serem emitidas até o montante de Cr\$ 700 bilhões) com cláusulas de correção monetária (Lei 4 357, de 16 de julho de 1964).
- b) A fim de eliminar o poderoso estímulo ao atraso no pagamento de impostos oferecido pela inflação, instituição de cláusula de correção monetária nos débitos fiscais, que passarão a crescer em termos nominais na medida da taxa de elevação dos preços (Lei 4 357, de 16 de julho de 1964).
- c) Definição legal do crime de sonegação fiscal, com fixação de severas penas, através de projeto de lei já em trânsito no Congresso.

3. No tocante à política de crédito ao setor privado: com o objetivo de evitar a curto prazo queda nos níveis de produção e emprêgo, pela redução do valor real do montante de empréstimos ao setor privado outorgado pelo sistema bancário (Banco do Brasil e Bancos Comerciais), permitir-se-á a sua expansão proporcionalmente ao aumento dos meios de pagamento (isto é, taxa de aumento do produto real mais taxa de aumento de preços) (ver capítulo sobre Objetivos do Programa Desinflacionário). Em decorrência, tetos foram estabelecidos para as diferentes Carteiras do Banco do Brasil, e as autoridades se dispõem a usar os instrumentos a seu dispor (política de redesconto, recolhimentos compulsórios) no sentido de que o sistema bancário em geral se integre naquela política.

As medidas mais recentes de combate à inflação incluem:

- a) Concessão de estímulos fiscais e creditícios às empresas industriais que se comprometerem a manter estáveis, ou só aumentar com autorização prévia, os preços de venda de seus produtos, até 31 de dezembro de 1965. (Portaria interministerial n.º GB-71, de 23 de fevereiro de 1965).
- b) Remessa ao Congresso Nacional de projeto de lei que concede estímulos às empresas industriais e comerciais que, até 31 de dezembro deste ano, não promoverem aumento de preços superior a 15% sobre mercadorias entregues ao consumo interno.

4. No tocante à política salarial:

- a) Definição da política de salários do Governo Federal (Decreto 54 228, de 1.º de setembro de 1964), no sentido de que os reajustamentos salariais assegurem a manutenção do salário real médio nos dois anos anteriores, incorporando os aumentos de produtividade e feita previsão para a inflação residual (ver capítulo sobre a política salarial).
- b) Empréstimo compulsório, através de lei já sancionada, sujeitando os salários superiores a Cr\$ 600 mil a uma subscrição compulsória de obrigações do Tesouro Nacional.

Fica, no entanto, o assalariado com a faculdade de se eximir da exigência, caso concorde com a redução de sua remuneração em importância correspondente a 50% da subscrição compulsória.

III — ELIMINAÇÃO DO RELATIVO ATRASO DO SETOR AGRÍCOLA

1. Medidas relacionadas com a expansão do crédito ao setor agrícola, destacando-se (ver programa do Setor Agrícola, Capítulo XVII):

a) Liberação de depósitos compulsórios de Bancos Comerciais para fins de utilização em financiamento agrícola, de modo a aumentar a participação da rede bancária não oficial (Instrução 273 da SUMOC, de 23-7-1964);

b) criação da Coordenação Nacional do Crédito Rural (CNCR), com o objetivo fundamental de sistematizar a ação dos diferentes órgãos financiadores e fixar critérios de prioridades para aplicações (Decreto 54 019, de 14-7-1964);

c) criação do Fundo Nacional de Refinanciamento Rural, constituído de recursos provenientes de empréstimos externos; da contrapartida em cruzeiros do acôrd com a USAID relativo à importação de fertilizantes e dos acôrdos referentes à PL 480; e de recursos internos de diferentes procedências (Decreto 54 019);

d) importação de fertilizantes financiada a longo prazo através de convênio com a Agência para o Desenvolvimento Internacional, sendo a contrapartida em cruzeiros (Cr\$ 18 bilhões) destinada ao Fundo de Refinanciamento.

2. Reformulação da política de preços mínimos em relação ao arroz, feijão, milho, soja, amendoim das águas e algodão meridional, incorporando os seguintes principais objetivos (Decreto 54 294, de 1-9-1964):

a) fixação dos preços mínimos pelo período de dois anos e antes da época do plantio, para maior estímulo ao produtor;

b) reajustamento dos preços por ocasião de cada safra, tendo em vista as elevações de preços desde a data da fixação dos preços mínimos;

c) utilização de toda a rede bancária oficial e particular, para efeito de implementação da política em referência (em lugar de apenas um reduzido número de agências do Banco do Brasil, como anteriormente).

3. Definição da Política de Desenvolvimento Rural através do Estatuto da Terra, cujos objetivos estão expostos mais adiante.

IV — EMPRÊGO DE MÃO-DE-OBRA

1. O objetivo de absorção da mão-de-obra que anualmente aflui ao mercado de trabalho, e da redução do subemprego do fator

trabalho, deverá ser atingido primordialmente mediante a manutenção de elevada taxa de desenvolvimento, particularmente nos setores agrícola e industrial (conforme o exposto nos itens I e III).

2. Políticas mais específicas destinadas a elevar o grau de utilização do fator trabalho e a proporcionar emprego produtivo à mão-de-obra adicional nos próximos anos podem ser postas em evidência:

a) Política de salários anteriormente descrita, associando a elevação do padrão de vida dos assalariados ao desenvolvimento econômico (isto é, à elevação do produto real per capita), (*) e com isso eliminando o estímulo à absorção prematura de técnicas incorporando uso intensivo de capital, em prejuízo de aproveitamento da mão-de-obra disponível (ver capítulo sobre os Objetivos da Política de Emprego);

b) política habitacional, definida em lei já aprovada pelo Congresso (Lei 4380 de 21-8-1964). Pretende-se, com isso, não apenas iniciar operação de envergadura no sentido de cobrir o deficit habitacional do país, como também evitar a proliferação do desemprego, notadamente nos centros urbanos. Criou-se um Banco Habitacional e um sistema financeiro capaz de reativar o setor de construção civil e particularmente a construção em larga escala de habitações populares (ver capítulo sobre a Política Habitacional);

c) ligado ao mesmo objetivo do item anterior, procedeu-se à elaboração de nova legislação sobre o inquilinato, fora de dúvida um dos fatores determinantes daquele crescente deficit de habitações (Lei 4494, de 25-11-1964). Ficou estabelecida a liberação dos alugueis na locação de prédios novos, e bem assim para aqueles que estejam vagos ou venham a vagar-se. Outrossim, foi instituída cláusula de reajustamento dos alugueis sempre que ocorrer elevação dos níveis de salário mínimo, com base em índices adotados pelo Conselho Nacional de Economia. Para as locações existentes, prevê-se um "aluguel corrigido atualizado" a ser atingido, em termos reais, num período de 10 anos, de forma progressiva.

V — BALANÇO DE PAGAMENTOS

1. Medidas de estímulo às exportações, sendo de assinalar:

a) reajustamento da taxa cambial de modo a permitir remuneração satisfatória das exportações, na forma da política já em vigor no mercado de câmbio (conforme descrição no capítulo sobre os Objetivos da Política Econômica Internacional);

b) refinanciamento de exportações através das Carteiras de Câmbio e de Comércio Exterior do Banco do Brasil (utilizando inclusive recursos provenientes de empréstimo do Banco Interamericano de Desenvolvimento), dentro do seguinte esquema: nas operações de prazo não superior a 360 dias, refinanciamento do total do valor da parte financiada; nas operações de prazo superior a 360 dias, refinanciamento total do valor da parcela financiada amortizável no prazo de 360 dias, e de 75% do saldo do financiamento (Instrução 278 da SUMOC, de 10-9-1964);

c) permissão às empresas exportadoras de produtos manufaturados para utilizarem até 50% das divisas produzidas (com isenção de depósito compulsório e de encargo).

(*) Mais rigorosamente: do produto real por trabalhador.

financeiro) na importação de matérias-primas e equipamentos sem similar nacional, ou no pagamento de obrigações financeiras no exterior (Instrução 279 da SUMOC, de 10-9-1964);

d) simplificação do processo burocrático e criação do "Balcão do Exportador", na CACEX, com o objetivo de assistir às firmas exportadoras com referência ao processamento administrativo;

e) reformulação do processo de "draw-back", no sentido de simplificar o mecanismo de restituição dos direitos aduaneiros, até então demorado e de alto custo administrativo (Decreto 53 967, de 16-6-1964);

f) no plano estadual: Projeto de lei aprovado pela Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo que concede aos produtores bonificação igual ao valor dos tributos que incidem sobre as etapas de produção das mercadorias a serem exportadas. Projeto semelhante já se acha em curso na Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

2. Revisão da política de capitais estrangeiros, através da nova Lei de Remessas de Lucros, que estimula o reinvestimento no país e elimina a restrição quantitativa anteriormente estabelecida às remessas, incentivando o afluxo de capitais externos (ver capítulo sobre a Política de Capitais Estrangeiros).

VI — REFORMAS ECONÔMICAS E SOCIAIS

1. Reformulação das bases da política em relação à agricultura através de medidas destinadas à realização da Reforma Agrária, como sejam:

a) Emenda Constitucional n.º 10/64, dispondo sobre as condições legais para desapropriações por interesse social (como no caso dos latifúndios improdutivos) e transferindo para a União a competência para decretar o imposto territorial rural, que deverá onerar os proprietários de terras ociosas a fim de permitir se alivie a carga que incide sobre as propriedades que apresentam um uso adequado das terras.

b) Lei 4 504, de 30-11-1964, que aprova o Estatuto da Terra, tendo como objetivo:

i) promover um sistema de distribuição da terra que favoreça a ampliação de uma classe média rural constituída de pequenos e médios proprietários, com pleno estímulo à sua capacidade de produção;

ii) incentivar a produção extrativa, agrícola, pecuária e agro-industrial em todas as empresas rurais;

iii) assegurar, no meio rural, condições adequadas de bem-estar e promover o desenvolvimento comunitário;

iv) contribuir para harmonizar o desenvolvimento rural com o processo de industrialização, inclusive pelo incentivo ao artesanato e à formação de pequenas e médias indústrias com o aproveitamento de mão-de-obra e utilização de matéria-prima locais.

2. A nova política habitacional, já descrita (Lei 4 380, de 21-8-1964).

3. Criação do Fundo de Democratização do Capital das Empresas, destinado a conceder financiamento, pelo prazo de 6 a 36 meses, a empresas dispostas a abrir seu capital social (Decreto 54 105, de 6-8-1964).

4. Reestruturação do sistema financeiro nacional através da implantação da reforma bancária (Lei 4 595, de 31 de dezembro de 1964), pela qual fica estabelecido:

- a) Transformação da então Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) no Banco Central da República do Brasil.
- b) Transferência da Carteira de Redescontos, da Caixa de Mobilização Bancária e da Fiscalização Bancária do Banco do Brasil para o Banco Central da República do Brasil.
- c) Criação do Conselho Monetário Nacional, em substituição ao então Conselho da SUMOC, com a finalidade de formular a política das autoridades monetárias.

5. Lei 4 440, de 27-10-1964, criando o salário-educação, que irá constituir um fundo destinado a financiar a expansão do sistema educacional dos níveis primário e secundário.

6. Criação do Conselho Consultivo do Planejamento, constituído de representantes das classes produtoras e dos trabalhadores, assim como de instituições do planejamento estadual (Decreto 55 722, de 2 de fevereiro de 1965).

7. Projeto do Lei, encaminhado ao Congresso, visando a disciplinar o mercado de capitais, e propiciar o seu desenvolvimento. Entre outras medidas preconizadas no projeto em referência, destaca-se a extinção do chamado mercado paralelo e a determinação de que os mercados financeiros e de capitais sejam regulamentados pelo Conselho Monetário Nacional e fiscalizados pelo Banco Central da República, com a finalidade de: facilitar o acesso do público a informações sobre os títulos ou valores mobiliários distribuídos no mercado e sobre as sociedades que os emitirem; proteger os investidores contra emissões ilegais ou fraudulentas de títulos ou valores mobiliários; evitar modalidades de fraude e manipulação destinadas a criar condições artificiais de demanda, oferta ou preço de títulos ou valores mobiliários distribuídos no mercado; assegurar a observância de práticas comerciais equitativas por todos aqueles que exerçam profissionalmente funções de intermediação na distribuição ou negociação de títulos ou valores mobiliários; disciplinar a utilização do crédito no mercado de títulos ou valores mobiliários; regular o exercício da atividade corretora de títulos mobiliários e de câmbio.

8. Introdução do Orçamento-Programa no Governo Federal, a partir de 1966, com a finalidade de fornecer ao Poder Executivo um instrumento que permita a avaliação qualitativa dos recursos distribuídos, e de transformar o Orçamento num documento que represente a parte do Programa de Ação sob a responsabilidade do Governo.

Brasil. Ministério do Planejamento e
Coordenação Econômica (MPCE)

Programa de ação econômica do governo
1964-1966 : síntese

BD MPCE 338.26"1964-1966" B823p 2
Síntese

Tit.: 807 Ex.: 000138