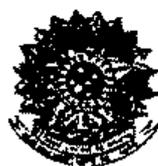


JÂNIO QUADROS

MENSAGEM
AO
CONGRESSO-NACIONAL



1961

JÂNIO QUADROS

MENSAGEM
AO
CONGRESSO NACIONAL

REMETIDA PELO PRESIDENTE DA REPÚBLICA
NA ABERTURA DA SESSÃO LEGISLATIVA DE 1961



BRASÍLIA
BRASIL

INTRODUÇÃO

I

I — SITUAÇÃO ECONÓMICO-FINANCEIRA

A) PARTE GERAL

COMPORTAMENTO GLOBAL DA ECONOMIA

FINANÇAS PÚBLICAS

MOEDA E CRÉDITO

RELAÇÕES ECONÓMICAS COM O EXTERIOR

B) PARTE ESPECIAL

ENERGIA

TRANSPORTES

COMUNICAÇÕES

INDÚSTRIA

ATIVIDADES AGROPECUARIAS

ARMAZENS, SILOS E FRIGORÍFICOS

II — SITUAÇÃO SOCIAL

EDUCAÇÃO E CULTURA

SANDE

TRABALHO

PREVIDENCIA SOCIAL

ASSISTENCIA SOCIAL

HABITAÇÃO E URBANIZAÇÃO

EMIGRAÇÃO E COLONIZAÇÃO

III — SITUAÇÃO POLITICO-INSTITUCIONAL

ORDENAMENTO JURIDICO

REGIME DA PROPRIEDADE

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

SEGURANÇA NACIONAL

IV — POLÍTICA EXTERNA

DIRETRIZES GERAIS

NAÇÕES UNIDAS

PAISES SOCIALISTAS

EUROPA

MUNDO AFRO-ASIÁTICO

POLÍTICA CONTINENTAL

Senhores Membros do Congresso Nacional.

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

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

Tais condições, bem como seu significado no quadro da sociedade brasileira, constam, em linhas gerais, do documento que ora submeto à alta consideração de Vossas Excelências, e no qual procuro indicar, em relação a alguns temas, a orientação que pretendo emprestar à ação governamental, ou fixar as premissas que deverão nortear

VIII

a definição das políticas mais convenientes ao interesse nacional.

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

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

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

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

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

X

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

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

Brasília, 15 de março de 1961.

JÂNIO QUADROS.

I

SITUAÇÃO ECONOMICO-FINANCEIRA

A — PARTE GERAL

I — COMPORTAMENTO GLOBAL DA ECONOMIA

a — Evolução Recente

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

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

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

Em relação ao ano de 1960, os dados disponíveis ainda não permitem estimativa segura da taxa de crescimento do produto real. Deixam supor, entretanto, que essa taxa se situa em torno da observada em 1959. O índice de produção de energia elétrica, que, entre 1958 e 1959, subiu de 7,3 %, entre 1959-1960 cresceu de 8,4%. Três dentre quatro índices significativos, referentes à produção metalúrgica e de cimento, indicam, para 1960, expansão superior à de 1959. E, no setor agropecuário, excluído o café, apresentou o País um incremento de 8,2% na produção.

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

b — Desequilíbrio Monetário

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

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

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

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

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

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

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

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

c — Desequilíbrio Estrutural

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

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

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

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

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

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

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

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

d — Desequilíbrio Regional

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

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

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

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

Além da reformulação dos métodos administrativos dos órgãos de planejamento, um balanço das potencialidades e dos recursos da área será outro passo, necessário à administração racional da região. A experiência de outras áreas e os estudos e pesquisas já realizados na Amazônia permitirão simplificar o trabalho.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

c — Desequilíbrio do Balanço de Pagamentos

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

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

O Governo está atento às transações econômicas com o exterior, que se revestem de importância fundamental, tanto para a determinação do nível atual das atividades econômicas do País, quanto para a obtenção do elevado ritmo de desenvolvimento econômico, exigido pela expansão demográfica e pelos legítimos anseios de melhores condições de vida do nosso povo. Essas transações condicionam, em boa parte, o funcionamento regular do sistema econômico à sua capacidade atual de produzir bens e serviços e, igualmente, à realização, dentro de certos limites de tempo, das mudanças estruturais indispensáveis à elevação da renda "per capita".

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cabe referir, ademais, a fragilidade da organização comercial e bancária do País no que concerne às vendas para o exterior. Não estamos organizados para um movimento de exportação de grande envergadura. Faltam-nos as ligações comerciais indispensáveis, a serviço de empresas exportadoras nacionais, e o mínimo de suporte financeiro para os primeiros passos no sentido do finan-

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

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

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

/ — Conclusão

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

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

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

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

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

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

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

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

2 — FINANÇAS PÚBLICAS

a — Situação em 1960

Embora a Proposta Orçamentária para o exercício de 1960 consignasse um superavit de Cr\$ 2,5 bilhões, já na época de sua elaboração a conjuntura financeira da União se apresentava bem menos favorável.

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

	Bilhões de Cruzeiros
Despesa	194,3
Receita	179,5
Deficit	14,8

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

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

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

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

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

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

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

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

caixa da ordem de Cr\$ 76,6 bilhões, equivalente a um excesso de 35 % sobre a receita.

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

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

TESOURO NACIONAL

Execução Financeira em 1960

(movimentação efetiva de recursos)

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

Deficit final de caixa:	76,6
Financiamento do Deficit de Caixa:	
	Bilhões de Cruzeiros
Banco do Brasil (2)	75,4
Letras do Tesouro (2)	2,2
	<hr/> 77,6
Caixa Própria do Tesouro:	
	Bilhões de Cruzeiros
Saldo em 31.12.59	1,3
Saldo em 31.12.60	2,3
— Variação líquida em 1960	<hr/> 1,0

- (1) Adiantamentos feitos pelo Banco do Brasil por conta do Tesouro.
 (2) Aumento líquido das responsabilidades do Tesouro em 1960.

b — Situação em 1961 — Desequilíbrio Potencial

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3 — MOEDA E CRÉDITO

a — Situação em 1960

O saldo dos meios de pagamento elevou-se de 30%, no transcurso do ano, atingindo à cifra de Cr\$ 692 bilhões em dezembro. Essa taxa de incremento, embora pouco inferior à do ano precedente (41.7%), é das mais altas nos últimos anos, superando as demais registradas no quinquênio 1956/1960.

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

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

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

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

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

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

Registre-se finalmente que os recursos entregues aos bancos comerciais pelas Autoridades Monetárias totalizaram Cr\$ 16.1 bilhões. Por sua vez, esses bancos entregaram àquelas Autoridades, sob a forma de depósitos, cerca de Cr\$ 25.9 bilhões. Desta maneira, as Autoridades Monetárias receberam dos bancos um montante líquido de Cr\$ 9,8 bilhões.

b — Perspectivas para 1961

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

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

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

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

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

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

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

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

4 — RELAÇÕES ECONÔMICAS COM O EXTERIOR

a — Exportações e Importações

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

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

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

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

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

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

b — Balanço de Pagamentos

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

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

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

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

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

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

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

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

c — Situação Cambial

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

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

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

As estimativas até agora feitas levam a admitir um possível déficit do balanço de pagamentos em 1961, da ordem de US\$ 580 milhões, quase todo ele — cerca de US\$ 570 milhões — na área de moedas inconvertíveis. Pesa enormemente nessas previsões o grande desequilíbrio nas contas de capital, em consequência dos compromissos vinculados à amortização de empréstimos para projetos específicos e à cobertura dos déficits anteriores do balanço de pagamentos.

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

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

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

B — PARTE ESPECIAL

1 — Energia

a — Carvão

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

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

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

As dificuldades atuais desta indústria só encontrarão solução num planejamento, amplo e integrado, que procure equilibrar o consumo de todos os tipos dêste combustível, de acôrdo com a estrutura da sua produção. As características do carvão e o local das minas indicam como fórmula mais econômica o consumo do carvão-vapor para energia elétrica na área de sua extração. Esta

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

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

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

b — Petróleo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

c — Energia Elétrica

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

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

dequado regime econômico-financeiro do serviço, que as coloca em posição desvantajosa, na competição para a obtenção de capitais, em relação a outras atividades.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2 — TRANSPORTES

a — Marítimo e Interior

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

Os esforços do último decênio para correção dêste quadro ativeram-se, quase exclusivamente, aos problemas de investimento, tanto na frota como nos portos. Não obstante esta política, 80% da capacidade da frota de cabotagem ainda é constituída de navios com mais de 10 anos de uso. A frota de longo curso do Lóide Brasileiro já se aproxima da idade limite de exploração econômica. E somente para o transporte de combustíveis líquidos possui o País uma frota em condições técnicas adequadas.

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

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

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

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

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

Preende, além disso, o Governo, nesta reorganização, criar condições saudáveis para o desenvolvimento das empresas privadas no setor, às quais deve caber a maior responsabilidade no incremento dos serviços de transporte sobre água. Quanto às empresas federais, será indispensável rever-lhes a organização, com o objetivo de reduzir-lhes o deficit de custeio.

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

b — Ferroviário

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

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

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

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

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

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

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

A situação do sistema existente e as necessidades de investimento para sua correção impõem a concentração de esforços nesta tarefa prioritária, antes de procurarmos expandir a rede ferroviária nacional. Alcançada a exploração econômica, será ocasião de prosseguir na construção das linhas com justificativa econômica, e os recursos liberados pela eliminação do déficit permitirão terminar as obras novas em curso mais rapidamente do que no regime atual de pulverização do capital disponível.

c — Rodoviário

A crescente importância do transporte rodoviário avulta, no caso brasileiro, pela inadequação dos meios tradicionais, construí-

dos em função de uma estrutura econômica superada; pela pequena concentração da produção, que não oferece condições para o desenvolvimento do transporte ferroviário; e pelo processo de ocupação territorial, que ainda se prolongará por muitos decênios e que deve basear-se no transporte rodoviário.

Os interesses do País exigem, entretanto, a correção de práticas e a mudança de orientação vigentes no setor rodoviário.

Os recursos aplicados em rodovias no último decênio poderiam ter proporcionado maiores benefícios, não fôra o desperdício decorrente da insuficiência de estudo dos projetos e da qualidade inferior de execução das obras rodoviárias. Será indispensável restabelecer a preocupação com os custos e com a técnica de construção, evitando que prazos insuficientes ou a urgência emprestada às inaugurações se constituam em fonte de prejuízos para a comunidade.

Quanto aos critérios de prioridade das obras, pretende o Governo integrar a programação rodoviária no planejamento coordenado dos investimentos em transportes. As novas estradas de rodagem não podem desconhecer os meios preexistentes. Ao contrário, a maior prioridade deverá ser emprestada àqueles investimentos que contribuam para o incremento da eficiência global do sistema, especialmente no que diz respeito à pavimentação ou à construção de estradas de rodagem destinadas a substituir linhas férreas antieconômicas. Os benefícios desta política não se limitam ao progresso das regiões atualmente servidas por estradas de ferro ineficientes, e que não podem ser reaparelhadas pela inexistência de justificativa econômica para os investimentos necessários. Eles compreenderão, também, a eliminação do deficit de operação das linhas férreas substituídas.

A segunda prioridade deve ser emprestada à pavimentação da rede existente. As exigências do transporte rodoviário moderno não mais admitem estradas de rodagem sem qualquer tipo de revestimento.

A concentração dos recursos disponíveis na melhoria de grande extensão das estradas existentes, ao invés da construção de pequeno número de novas rodovias, permitirá ao País auferir, do mesmo capital, benefícios mais expressivos.

Os novos troncos, em regiões que já dispõem de rodovias, deverão ser adiados para época posterior, quando o incremento de tráfego justificar os investimentos necessários. Nos próximos anos, a construção rodoviária deverá orientar-se para as estradas necessárias à integração do mercado nacional e ao estreitamento da malha atual. A preocupação de coordenação com as ferrovias conduzirá à preferência pelas estradas que prolonguem os eixos ferroviários, contribuindo para aumentar a densidade de tráfego destes, ou que sirvam de vias coletoras das ferrovias.

As fontes de recursos para investimentos em rodovias precisam sofrer revisão geral, orientada no sentido de se evitarem métodos inflacionários de financiamento, de obter maior justiça tributária e de obrigar os veículos rodoviários a suportar os custos da via proporcionada pelo Estado. Novas fontes de recursos vinculados deverão ser encontradas, para que se reduza a pressão das obras rodoviárias sobre o orçamento da União e dos Estados, e para compensar os dispêndios realizados pelo Governo passado como antecipação de receitas a arrecadar nos próximos exercícios. A contribuição de melhoria deverá ter sua aplicação generalizada, simplificando-se o processo da legislação vigente, como meio de redistribuir os benefícios da valorização imobiliária decorrente de obras públicas.

A distribuição dos custos da via entre os seus usuários está ligada à necessidade de melhorar o nível de conservação das rodovias em tráfego, e de não distorcer as condições competitivas naturais dos vários meios de transporte. O crescimento contínuo da rede rodoviária e o incremento do tráfego exigem que maiores atenções sejam emprestadas ao problema da conservação, que se acha relegado a segundo plano. Deverá ser estudada a conveniência de distinção entre os recursos para conservação e investimento, evitando-se que a unidade da fonte financeira permita o aumento dos investimentos em prejuízo da conservação. E outros métodos de distribuição desses custos, como o pedágio, devem ser explorados, além do imposto único sobre combustíveis líquidos.

A verdade nos custos de transporte tem importância especial no caso do rodoviário. Sendo o meio de transporte mais moderno, em constante progresso tecnológico, utilizando vias construídas em

condições técnicas mais adequadas, e localizadas em função da nova estrutura econômica do país, será indispensável manter a realidade dos seus custos, para que não fiquem agravadas as condições competitivas no sistema de transporte. Essa observação se estende aos combustíveis líquidos e lubrificantes, que não devem continuar a constituir objeto de subsídio cambial.

d — Aeroviário

As dimensões continentais do País impõem a expansão do transporte aeroviário de passageiros, que já se definiu, nos últimos anos, como meio mais econômico do que o ferroviário ou o rodoviário, para a execução deste serviço a longa distância. Por outro lado, extensas regiões brasileiras, de baixa densidade demográfica e econômica, desprovidas de qualquer transporte terrestre, somente por via aérea podem ser atingidas.

Essas circunstâncias, aliadas aos estímulos governamentais, explicam a extraordinária expansão da nossa aviação comercial doméstica, que ocupa lugar destacado no mundo.

Não obstante, os serviços aéreos nacionais atravessam, no momento, sérias dificuldades financeiras. Contribuíram para tanto, entre outras causas, o crescimento exagerado da frota, em excesso das provisões razoáveis da demanda dos serviços, em parte resultante da falta de planejamento e de orientação governamental, em parte da revolução tecnológica nos veículos aeroviários nos últimos anos; e as repercussões da inflação interna nos custos de operação. A União vem suportando a maior parte destas dificuldades financeiras, através de subvenções à operação das empresas de navegação aérea e aos seus investimentos, cujo montante já ultrapassa 3 bilhões de cruzeiros anuais. Além disso, as empresas são devedoras de ágios ao Banco do Brasil e de contribuições à Previdência Social.

Será necessário enfrentar esta situação, com objetividade e realismo, para sanear as finanças das empresas de navegação aérea, restabelecendo as condições para a sua operação equilibrada, e libertando o Tesouro Nacional das contribuições atuais para o custo dos transportes aéreos.

Nesse sentido, há que normalizar a oferta de transporte; obter a estrita obediência às tarifas em vigor; alcançar ampla compensação de passagens de tôdas as empresas; incentivar a concentração de empresas e a unificação de serviços auxiliares; rever a rede de linhas interiores, de forma a substituir os métodos indiretos de subvenção e subsídios pelo auxílio direto às linhas deficitárias que devam ser mantidas por motivos de interesse público.

A importância deste saneamento avulta à vista do esforço de investimento a que será obrigada a União nos próximos anos, para melhorar a infra-estrutura aérea, a fim de adaptá-la às exigências técnicas das aeronaves modernas e aumentar a segurança de voo.

A dependência em que se encontra o setor da importação de veículos e peças de manutenção, e a situação do balanço de pagamentos do País, exigirão, em futuro próximo, maior prudência na expansão dos serviços internacionais, que não poderão merecer prioridade nas necessidades brasileiras de investimento se a sua exploração não puder realizar-se com equilíbrio, em termos de receitas e dispêndios cambiais.

e — Política Geral

As observações acima sobre os vários meios de transporte mostram o estado de caos financeiro em que se encontra o setor, com a operação de todos os meios, custeada em parte por subvenções públicas ou subsídios cambiais, e com o desperdício de poupanças nas duplicações, nos superdimensionamentos de capacidade, ou nas obras sem justificativa econômica ou prioridade.

A natureza dos atuais problemas no setor do transporte demonstra a necessidade de definição de uma política geral que assegure a ação coordenada dos órgãos administrativos competentes. Ainda que constituído por meios alternativos ou complementares, utilizando técnicas diferentes, o sistema de transporte deve ser encarado na sua unidade.

Esse sistema tem por finalidade precípua servir à produção do País e deve ser orientado por considerações econômicas. Interesses da defesa nacional, ou de natureza político-social, influenciam de-

terminadas decisões sobre localização, capacidade e características de alguns meios de transporte, as quais podem ser tidas como excepcionais, e devem ser examinadas em cada caso.

As condições ótimas do sistema de transporte não se podem resumir na adequação quantitativa e qualitativa à demanda, mas o interesse nacional exige que ele opere com a maior eficiência possível, pois dela depende a própria eficiência da economia e a taxa de desenvolvimento econômico do País.

A possibilidade de realização da mesma função de transporte por diferentes meios, a custos e níveis de qualidade diferentes, torna mais complexo o problema de obtenção da maior eficiência do sistema de transporte. Quanto às condições de funcionamento, ela exige, a cada momento, a exploração eficiente dos elementos que o compõem: a distribuição do transporte total entre os vários meios, de tal modo que cada um execute a quantidade de tráfego que possa realizar com o menor consumo de fatores, para a adequada qualidade do serviço; e a utilização coordenada de várias formas de transporte, quando esta combinação de duas ou mais formas pode proporcionar resultado melhor, em termos de serviço-custo, do que o emprêgo de uma delas. Em relação às condições de desenvolvimento do sistema, essa eficiência dependerá do incremento da capacidade total pela expansão dos meios que, em cada caso, mais contribuam para a eficiência global do sistema; do aumento de produtividade de todos os meios; da criação ou desenvolvimento dos novos tipos de transporte, de qualidade mais adequada, ou mais eficiente; e da pronta eliminação da capacidade excedente do sistema, para evitar o desperdício de fatores de produção.

Diferentes métodos podem-se adotar para atingir estes objetivos, mas o País deve manter-se fiel ao sistema de livre competição entre os meios alternativos de transporte, pois só o usuário pode realizar, em cada caso, e com objetividade, a opção pelo meio mais econômico, já que é o único que tem conhecimento de todos os custos, diretos e indiretos, do transporte da sua mercadoria. O Estado exercerá a sua orientação através do planejamento dos investimentos na expansão do sistema, procurando obter a neutralidade da regulamentação e a realidade dos preços de cada meio de

transporte, para que as opções dos usuários não se baseiem em dados falsos.

Para isto será indispensável habilitar o Ministério da Viação e Obras Públicas a desempenhar eficientemente a sua função de orientador do sistema nacional de transportes, dotando-o dos recursos necessários para apurar periodicamente as contas nacionais de transporte e realizar os estudos técnicos e econômicos indispensáveis a decisões racionais objetivas sobre investimentos para expansão do sistema.

3 - COMUNICAÇÕES

O panorama das comunicações, no plano da infra-estrutura exigida pelo desenvolvimento do País, caracteriza-se pela generalizada ineficiência e precariedade dos serviços, inexistência de planejamento global, marcado desajuste institucional e grave insuficiência de recursos para atender aos seus urgentes imperativos de crescimento.

E' pensamento do Governo determinar as providências para que se torne realidade o Código de Comunicações, que dê organicidade a tais serviços e defina as linhas gerais de sua economia.

No setor essencial dos Correios e Telégrafos, o quadro aludido torna-se especialmente agudo. Pretende o Governo proceder, de imediato, à reestruturação do órgão, emprestando todo o cuidado ao melhor enquadramento do seu pessoal, dentro das exigências de máximo rendimento e produtividade, evitando os ônus do emprego e das prestações de trabalho duplicadas ou parasitárias.

No capítulo fundamental da recuperação financeira de tais serviços, há que ser perseguido o ideal de sua autonomia econômica e a superação do caráter simbólico de suas tarifas. E especialmente urgente se torna tal imperativo, ao se considerarem os reflexos sobre os custos dos serviços, dos encargos salariais impostos pelo Plano de Reclassificação.

Tem o Governo consciência de que tal política não se pode realizar de um só golpe, nem é possível, nesta etapa, ir além de providências que apenas impeçam o agravamento do deficit de ope-

ração, que, neste exercício, deverá exceder de 25 bilhões de cruzeiros.

Não poderá a Administração executar, em prazo curto, um plano realista de aumentos maciços dos investimentos na rede de Correios e Telégrafos. Tal não impede, porém, que a implantação de novos serviços, como o de Telex, possa, desde já, atingir padrão de adequada rentabilidade, ou que, à base de racionalizações e reorganizações, ou de aperfeiçoamentos tecnológicos, venham os serviços existentes apresentar, desde logo, sensíveis e permanentes melhorias.

Um plano racional de comunicações exige, por outro lado, instalação e preservação de rede telefônica, que sirva aos interesses do desenvolvimento do País. O Governo já constituiu comissão com a incumbência de recomendar as medidas necessárias à criação de um sistema nacional de comunicações telefônicas.

O problema de radiodifusão e televisão está sendo estudado pelo Governo, visando a regulação que atenda as exigências do regime democrático e dos superiores interesses da educação.

4 - INDÚSTRIA

A indústria, setor mais dinâmico brasileiro, continuará a merecer toda a atenção do Governo. O processo de industrialização, depois de orientar-se inicialmente para os bens de consumo final, teve recentemente transferido para os bens de produção o eixo principal de seu crescimento.

Alguns dados contribuirão para ilustrar a referência acima. Para os ramos cujas estatísticas nos permitem analisar um período mais longo, vamos observar entre 1949-1959 as mais altas taxas de crescimento nas indústrias químicas (266,2%), de borracha (172,8%), metalúrgica (156,7%), de transformação de minerais não metálicos (146,6%) e gráfica (143,3%). No mesmo período, apresentaram dinamismo particularmente pequeno as indústrias de couros e peles (31,5%), têxtil (69,6%) e de produtos alimentícios (91,1%).

Se considerarmos o enorme peso dessas duas últimas, no total dos bens de consumo, compreende-se a situação de inferiori-

dade do setor. Essa impressão não é modificada ao examinarmos as indústrias cujos índices de crescimento apenas são conhecidos a partir de 1955. Assim é que, dentre os três ramos que registram as maiores taxas de crescimento, no período 1955-1959, dois — material de transporte (135,2%) e material elétrico e comunicações (58,2%) — se incluem no setor de bens de produção.

Essa tendência ganha especial significação para o desenvolvimento do País face ao obstáculo à aquisição de bens de capital no exterior, criado pela escassez de divisas. É no reconhecimento da importância desta orientação que o Governo adotará as providências necessárias para o prosseguimento da expansão do setor de bens de produção. Jamais perderá de vista, entretanto, uma correta definição de prioridades que dê a devida importância às dimensões e estrutura da procura, e leve em conta a disponibilidade total de recursos para investimento.

A manutenção e o incremento do processo de industrialização devem superar várias dificuldades que enfrenta o setor industrial para o seu desenvolvimento equilibrado. Importa destacar, entre estas, em primeiro lugar, o financiamento da venda de bens de produção. Toda indústria de equipamento deve apoiar-se em crédito a prazo médio ou longo para colocação dos seus produtos. O Brasil não dispõe de tais facilidades, e pode-se mesmo dizer que a situação regrediu, pois o agravamento da inflação desencorajou todas as formas de mútuo em moeda nominal, a começar pelos depósitos a prazo fixo que poderiam desempenhar, através da rede bancária comercial, importante papel na solução do problema.

As sociedades de crédito e financiamento, surgidas recentemente em função do próprio clima inflacionário, vêm-se concentrando precipuamente nas vendas a prestação de bens de consumo duráveis, mas acham-se limitadas, também, pelas características e tendências do incipiente mercado de capital. Deve-se assinalar o esforço dos Governos Estaduais, que procuram preencher essa lacuna do nosso mercado de crédito. E o Governo Federal não se pretende omitir nas suas responsabilidades. Não há dúvida, entretanto, que a sua maior contribuição consistirá

em obter a estabilidade monetária, único clima em que poderá florescer o mercado de capital, solução permanente e definitiva para o problema.

A segunda dificuldade diz respeito ao reequipamento, principalmente na indústria tradicional. A inevitável eliminação dos subsídios cambiais à importação da maquinaria tornou, de golpe, insuficientes as reservas de reposição. A par disso, a obrigatoriedade de aquisição de equipamentos, no País, retirou ao industrial brasileiro as facilidades representadas pelo financiamento, quase automático, no caso de compras externas.

Será indispensável reconhecer integralmente os efeitos da inflação sobre os valores contábeis dos ativos das empresas industriais, admitindo na legislação fiscal, para fins de dedução dos custos de depreciação, os valores reais de reposição dos equipamentos. O financiamento interno dos bens de produção virá também facilitar o reequipamento.

Outra limitação do processo industrial é a insuficiência de capitais, que deixa os grandes projetos industriais na dependência de substanciais participações do setor público, através de financiamentos ou subscrições de capital de bancos ou empresas estatais. As perspectivas das finanças públicas, em futuro próximo, não permitem assegurar sequer a mesma contribuição do passado, e muito menos o seu incremento. Esta circunstância contribui para ressaltar a importância do rápido desenvolvimento do mercado de capital. A coleta e concentração da poupança interna para o financiamento de projetos de alto custo unitário têm-se processado, até agora, em grande parte, através dos métodos fundados no poder tributário do Estado. Já esgotamos, praticamente, as possibilidades desses procedimentos. Os problemas financeiros que a União enfrentará nos próximos anos recomendam que as atenções sejam voltadas para os métodos de poupança voluntária e sua canalização, através de um ativo mercado de capital, sob a fiscalização do Estado, para o financiamento do processo de industrialização. Sem negar ou recusar o relevante papel que o Estado ainda deverá desempenhar, por muitos anos, no incentivo e orientação deste processo, através de auxílios à

capitalização da indústria, o mercado de capital deve ser o sistema procurado para a base definitiva de sustentação da indústria brasileira.

No setor de matérias-primas também será feito um sério esforço para ampliar a produção interna. Justifica-se essa preocupação pelo fato de que nossa expansão econômica, no período 1947-1959, provocou um incremento líquido anual de importações desses produtos, da ordem de setenta milhões de dólares.

Na orientação do processo de industrialização, deve ser preservada a pequena e média empresa. O exame da história do capitalismo e do que se passa entre nós demonstram que essas empresas, além da sua importância quantitativa, constituem, frequentemente, a sementeira das grandes iniciativas do futuro. Com esse objetivo, será indispensável adaptar as normas de concessão de crédito a essas empresas às suas possibilidades e necessidades, fugindo, a um tempo, às limitações do crédito puramente comercial e às excessivas exigências de fundamentação técnico-econômica dos pedidos de financiamento.

É preciso assinalar, entretanto, que as medidas acima delineadas não devem implicar em agravamento do processo inflacionário. Para levá-las a bom termo, deverão captar-se e reorientar-se as poupanças voluntárias disponíveis. Para isso, aliás, a contenção da espiral de preços será de grande importância.

No que toca aos vários setores da indústria, cabem aqui, apenas, limitadas referências. O Governo continuará todos os esforços anteriores para a ampliação da indústria siderúrgica. Não só concluindo os planos em execução, que garantem o suprimento do mercado previsto para 1965, mas também ampliando as usinas existentes, ou iniciando novas, a fim de atender à demanda estimada para o quinquênio seguinte. No campo dos metais não-ferrosos, o País deve buscar a auto-suficiência com relação ao chumbo, zinco e alumínio. Quanto ao cobre e ao estanho, impõe-se intensificar as pesquisas de jazidas dos respectivos minérios. No caso do níquel, o problema é essencialmente tecnológico, assim como em relação a vários outros minérios brasileiros. Será necessário ativar os estudos destinados a determinar as tecnologias adequadas ao seu aproveitamento.

É realmente no campo da indústria da extração mineral que o País pode encontrar importante mola para auxiliar o seu desenvolvimento econômico nos próximos anos, tanto com o objetivo de suprir o mercado interno de várias matérias-primas ainda importadas, como, e principalmente, para diversificar a pauta das exportações brasileiras e aumentar a nossa receita cambial. Impõe-se, em primeiro lugar, reorganizar e ampliar os serviços de pesquisas, notoriamente deficientes.

O minério de ferro merece alguns comentários. O Brasil já exporta 5 milhões de toneladas por ano, embora quase que exclusivamente para utilização em aciaria. Importante aumento dessa exportação só poderá ser obtido se disputarmos o mercado internacional de minério para alto forno, o que corresponde às conveniências de uma exploração econômica de nossas jazidas, e à efetiva utilização das massas de minério de mais baixo teor, que superam os cálculos mais imaginosos das necessidades brasileiras em futuro previsível. Não é possível, com a consciência tranqüila, continuarmos a assistir às dificuldades, restrições e limitações econômicas de milhões de brasileiros, enquanto imensas riquezas desse mesmo povo continuam imobilizadas, e sem proporcionar à Nação os incalculáveis benefícios que auferiria, se as conseguíssemos consumir ou vender. É um desafio que o Governo pretende aceitar e vencer, encontrando a solução mais rápida e mais rentável para o povo brasileiro, dentro das circunstâncias e possibilidades, e recusando a participação de grupos estrangeiros, que não consulte os interesses nacionais.

5 — ATIVIDADES AGROPECUARIAS

a — Situação no Decênio 1951-60

As atividades agropecuárias não vêm acompanhando, em seu conjunto, o desenvolvimento do País. Sua taxa de expansão, comparada à do produto nacional e, principalmente, à da produção industrial, revela não só um crescimento mais lento, mas também irregular. No decênio 1951-60, acentuou-se este descompasso. O acréscimo do «quantum» agropecuário, aí compreendidas as atividades da agricultura, da produção de origem animal e ex-

trativa vegetal, foi de apenas 47%, enquanto o das atividades fabris ultrapassou a marca dos 130%.

O citado incremento de 47 %, no decênio em tela, decorreu de aumentos da ordem de 48 % na produção agrícola propriamente dita, de 43 % na produção de origem animal e de 14 % na produção extrativa vegetal. Essas percentagens globais, embora representativas da expansão total dos vários componentes do setor, carecem de significação quando se pretende examinar a verdadeira situação dessas atividades no conjunto da economia nacional. Assim é que, no que toca à produção agrícola propriamente dita, cumpre distinguir entre produtos para consumo interno e produtos para exportação. Sobretudo é necessário observar, desde logo, que a considerável expansão da produção de um destes últimos — o café — tem constituído fato antes negativo que positivo, de consequências nefastas sobre toda a economia do País.

Relativamente à produção de gêneros alimentícios, para uso predominantemente interno, os resultados colhidos nos últimos anos, à exceção de 1960, foram altamente desfavoráveis, frequentemente inferiores ao incremento provável da taxa de procura interna. De fato, entre 1953 e 1959, a produção desses gêneros cresceu de aproximadamente 23 %, enquanto a procura se viu reforçada por um aumento de iguais proporções da renda «per capita», e pelo crescimento de cerca de 15 % da população.

Absorvendo a maior parte da população econômica ativa do País: adotando, em geral, processos rudimentares de trabalho, o que explica o baixo nível de renda dos que a ela se dedicam e suas consequências de reduzido poder de compra, larga margem de analfabetismo, baixíssimos padrões alimentares e de higiene: produzindo, entretanto, a maior parcela — cerca de 28 % — do produto nacional, estas atividades se vêm convertendo progressivamente em um dos sérios obstáculos ao desenvolvimento mais acelerado do País.

A diminuta produtividade do homem rural restringe a expansão do mercado interno, o que impede ou retarda o florescimento dos demais setores nas melhores condições econômicas. Impede ou dificulta, de outra parte, o suprimento regular e adequado de alimentos e de matérias-primas ao País.

Não há dúvida de que as atividades agropecuárias não foram objeto até agora de esforço governamental de grande envergadura, com o propósito de modernizá-las, de assisti-las convenientemente, de dar-lhes, enfim, os elevados níveis de produtividade indispensáveis à expansão mais rápida, mais regular e mais sólida, da economia nacional.

Não ignora o Governo as dificuldades à modernização, inerentes ao meio rural brasileiro.

Impõe-se, de início, unificar o comando dos órgãos e das iniciativas governamentais referentes tanto à pesquisa científica e aos serviços de assistência técnica, ditos de extensão rural, quanto aos estudos e fixação de preços mínimos, à orientação técnica dos financiamentos e ao problema do abastecimento.

O quadro da produção agropecuária brasileira sugere, como se vê, um programa que se estende desde a fixação de objetivos quantitativos para os vários tipos de produtos, até à remodelação dos órgãos específicos e dos métodos de ação do Governo Federal, à renovação dos métodos de produção, ao melhor aparelhamento e coordenação dos serviços auxiliares de armazenagem e transportes, à maior eficiência do comércio.

No que toca a produtos exportáveis, esforço especial deve ser realizado sem tardança, com a finalidade de melhorar a qualidade e aumentar as quantidades — exceto, naturalmente, no caso de superprodução.

A ampliação dos mercados internacionais para os nossos produtos não é tarefa simples. O mínimo que se exigirá de nós será a boa qualidade, preços competitivos, regularidade nos suprimentos e seriedade nos contratos.

Dada a importância excepcional das exportações para a normalidade e o desenvolvimento da economia brasileira nos dias atuais, o Governo está disposto, no limite das suas possibilidades, a empreender, desde logo, os atos que se façam necessários à maior eficiência dos setores de exportação.

Quanto ao café, além da continuidade do apoio ao Convênio Internacional em vigor e dos esforços para a diversificação e ampliação dos mercados, está o Governo vivamente interessado

no emprêgo de medidas e de técnicas para eliminar as lavouras anti-econômicas, melhorar a qualidade, baixar os custos, liberar terras para uso em outras atividades agropecuárias e limitar a produção às possibilidades de escoamento das safras.

b — Situação em 1960

Excluídas as colheitas de café, cujo total tem sofrido variações acentuadas nos últimos anos, verifica-se que o «quantum» produzido pelo setor agropecuário em 1960 foi bem maior do que o do ano precedente. Tivemos então o incremento de 8,2 % contra 3,2 % em 1959.

No que respeita às atividades agrícolas, o panorama de 1960 foi de recuperação, exceto no que concerne ao café, cujas colheitas se reduziram a 27 milhões de sacas, em contraposição aos 44 milhões de 1959, ou seja uma diminuição de cerca de 23%. O declínio da produção constituiu, entretanto, neste caso, fato auspicioso para a economia nacional, face à magnitude dos estoques restantes de safras anteriores e às condições vigentes no mercado externo.

As colheitas para consumo interno revelaram um incremento total de 8,7%. O de 1959 havia sido de 2,3%. Esta recuperação das atividades agrícolas se explica, em primeiro lugar, pela ocorrência de condições climáticas favoráveis e pelo aumento da área cultivada. As estatísticas disponíveis deixam a impressão de que se teria registrado também melhoria dos rendimentos em muitas das principais culturas.

Dentre as colheitas de consumo interno sobressaíram, pelas taxas de crescimento mais elevadas, as do arroz (+ 21,3%), milho (+ 9,8%), batata inglesa (+ 7,6%), mandioca (+ 6,9%), cana de açúcar (+ 6,8%) feijão (+ 6,5%) banana (+ 13,6%) e laranja (+ 10,6%). Estima-se em 11,1% a expansão havida na produção de trigo. Raros foram os casos de declínio da produção.

Relativamente aos produtos de exportação, registraram-se também incrementos generalizados, com a exceção, já indicada, do café, e de produtos de menor importância.

Em relação aos produtos de origem animal e à produção extrativa vegetal, a estimativa do «quantum» produzido indica ter havido apreciável acréscimo em 1960.

6 — ARMAZENS, SILOS E FRIGORIFICOS

Da adequação e eficiência dos serviços de armazenagem e silos depende a solução de dois problemas agudos da economia nacional: o incremento da produção agrícola, especialmente de subsistência, e o abastecimento regular das grandes concentrações urbanas. O sistema de armazenagem é instrumento fundamental para a disseminação de créditos à produção agrícola e para efetiva implantação de uma política de garantia de preços mínimos, que contribua tanto para estabilizar o custo de vida no País, como para manter e incrementar a parcela da agricultura de subsistência no rateio da renda nacional.

Por outro lado, o presente panorama do armazenamento caracteriza-se pela insuficiência quantitativa e pela má distribuição regional de capacidade instalada, e não encontrará correção se não modificarmos a ação do Governo Federal, que até aqui se vem reduzindo a esforços tópicos de investimento, carentes de um enfoque global do problema. Pretende o Governo definir e executar uma política que não se atenha à necessidade do aumento de capacidade física de armazenamento, mas que parta do imperativo da integração desse serviço aos de transporte, abastecimento e crédito.

Tal política integrada reclamaria a coordenação global da armazenagem em função do sistema viário nacional. E essa coordenação poderá caber a um órgão federal de armazenamento, que a legislação em vigor, com sabedoria, localizou administrativamente na área do sistema ferroviário federal.

Os órgãos federais não buscarão construir uma rede de armazéns da União, mas incentivar a multiplicação de redes estaduais e de sistemas privados, preocupados em coordenar a sua operação segundo as necessidades de utilização ótima dos sistemas de transporte, e do abastecimento regular dos grandes centros consumidores.

Em benefício da maior produtividade do setor agrícola e dos menores custos de comercialização, todos os incentivos deverão ser dados à gradativa integração de um sistema de ensilagem, que permita manipular a granel a produção agrícola.

Neste programa não será esquecido o papel que devem desempenhar os frigoríficos, no incentivo à produção de gêneros de perecimento mais rápido e de produtos pecuários, tanto para consumo interno como para exportação.

II

SITUAÇÃO SOCIAL

1 — EDUCAÇÃO E CULTURA

Já se encontram adiantados os estudos a serem enviados ao Congresso Nacional sobre a reforma da estrutura da Secretaria de Estado incumbida dos negócios da educação e cultura, cuja organização, arcaica e obsoleta, já não corresponde aos reclamos de uma ação eficiente e dinâmica. A tarefa do Poder Executivo de reestruturar o mecanismo institucional encontra-se, no entanto, na dependência do projeto de lei de diretrizes e bases, ainda sob a apreciação do Congresso Nacional, o qual visa a complementar os dispositivos constitucionais e a colocar a legislação ordinária em consonância com os princípios da Constituição Federal. Na discussão dessa matéria, são descabidas falsas posições doutrinárias entre escola pública e escola particular, face aos inequívocos termos do mandamento constitucional, que incumbe aos poderes públicos ministrar o ensino dos diferentes ramos, e também o deixa livre à iniciativa particular, respeitadas as leis que o regulem. Escola pública e escola particular têm o seu papel no esforço comum de redenção do País pela educação. O que se deve esperar desse novo estatuto legal é a regulamentação dos preceitos constitucionais, permitindo a libertação do processo educacional das peias e imposições burocráticas, para dar lugar à diversidade dos currículos e à flexibilidade dos programas. Nessas condições, reintegrar-se-á o Ministério da Educação e Cultura nas suas funções precípua de órgão orientador e estimulador dos programas das unidades federativas.

No setor do ensino primário, tradicionalmente de competência dos Estados, residirão os principais esforços da Administração Pública, tanto por imperativo constitucional, que o manda gratuito e obrigatório, quanto por sua óbvia necessidade. Não se trata, apenas, de expandir, indiscriminadamente, a rede de escolas primárias, através de artifícios simplificadores, que retirem a

ela todo conteúdo educativo, para limitá-la a mera aquisição de técnicas. Importa enriquecer a substância da escola, sobretudo quando ela tem de compensar a deficiência dos lares menos favorecidos. A atividade da União exercer-se-á através da atuação indireta, pelo auxílio financeiro, pela assistência técnica, pelo aperfeiçoamento do pessoal docente e administrativo, pela manutenção de escolas experimentais, enfim, pela pesquisa, estimulando e favorecendo os esforços dos Estados e Municípios. Paralelamente, como medida de emergência, visando a sanar erros do passado, criar-se-á um movimento de âmbito nacional, mobilizando todos os recursos existentes e apelando para todas as pessoas de boa-vontade, com o fim de combater, de forma inapelável, o analfabetismo.

No ensino médio reside o ponto nevrálgico do problema educacional, que no mundo atual enfrentam todos os países civilizados. A sociedade democrática, pela qual lutamos, não se pode compadecer com a existência de um sistema dual de ensino: um, supostamente intelectual, para desenvolver as atividades do espírito, e que constituiria uma etapa propedêutica ao superior; outro, de tipo vocacional, com horizontes limitados, e destinado às classes menos favorecidas. Na verdade, deve-se encarar o ensino médio como uma preparação para as múltiplas e diversificadas tarefas de uma sociedade industrial, em que se vai transformando o Brasil. Temos urgentemente de estabelecer um sistema de igualdade das oportunidades educacionais, em que todos, sem exceção, tenham possibilidade de ascender aos níveis mais altos da escala educacional, sem outras limitações que as oriundas de suas capacidades e aptidões. A solução mais aconselhável, a demandar, entretanto, maiores estudos e indagações, seria a instituição de um tronco comum para todos os estudantes do ensino médio, findo o qual se abririam largas oportunidades de escolhas, a fim de atender às necessidades dos mercados de trabalho. O que não é justo e razoável é prolongar a situação atual, acenando a milhares de jovens com a perspectiva de um curso secundário, de tipo acadêmico, que não lhes proporcionará nenhuma ferramenta de trabalho para o sustento, mas possibilitará unicamente o eventual ingresso num curso superior de tipo profissional, apesar de estarem as portas da Universidade abertas a

uma pequena parcela desses moços. Essa preocupação de vincular o sistema educacional do País a necessidades de sua economia, evitando, destarte, graves problemas de natureza social, não exclui, antes impõe, a compreensão do fenômeno educacional numa ampla base cultural, de sentido profundamente humanístico, em que se dê a devida atenção às dimensões mais autênticas da personalidade humana.

Não menos grave se apresenta o problema do ensino superior. A criação indiscriminada de novas universidades e a incorporação ao sistema federal de ensino de outras instituições desse tipo, com pesados encargos de ordem financeira, não redundaram em qualquer vantagem de caráter pedagógico. Não pretendamos apresentar-nos como um país de numerosas universidades; esforcemo-nos, antes, por contar com verdadeiras universidades, com alunos e professores congregados nas tarefas de cultura, e integrados nas investigações científicas. Cumpra estabelecer criterioso levantamento das necessidades de pessoal de nível superior que o desenvolvimento econômico postula, procurando por aí canalizar recursos na expansão dos ramos que as análises objetivas revelarem de caráter prioritário. Proceder de outra forma será contribuir para a criação de um proletariado intelectual, incapaz de se inserir no processo produtivo da Nação, e cuja ação maléfica poderá abalar a ordem social.

O desenvolvimento cultural e tecnológico do País requer especial atenção para o ensino técnico-profissional, a ser intensificado e ampliado. Qualquer programa neste sentido deve, no entanto, articular-se e apoiar-se no programa geral de educação, em todos os níveis, e ser realizado em coordenação com a indústria. Mais do que em qualquer outro ramo de ensino, aqui se hão de unir intimamente educação e trabalho. Eis alguns pontos cuja execução já determinou o Governo :

- iniciação profissional e artesanato, sobretudo para jovens analfabetos e para aqueles que cursaram apenas parte da escola primária (de preferência nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do País);
- incremento, nas zonas industrializadas, da formação de mão-de-obra especializada, construindo-se novas es-

colas e estimulando as organizações já existentes (SENAI, SENAC, SESI, SESC etc.):

- incentivo, nas últimas séries do curso primário e ginasial, de ensino e de prática de artes industriais e agrícolas, com o que se coibirão o verbalismo e a frondosidade dos atuais currículos;
- entrosamento da Confederação Nacional da Indústria, da Confederação Nacional do Comércio, das Universidades e de algumas indústrias em particular (como a Petrobrás, a indústria de energia elétrica etc.) para evitar-se a dispersão de esforços na formação de técnicos de nível superior.

Não se poderia iludir a Nação acenando-lhe com promessas de empregar na educação maiores verbas, quando todos sabemos os fortes encargos que oneram presentemente os cofres públicos. Durante o atual Governo, porém, será cumprida em toda a sua extensão o dispositivo constitucional que exige a aplicação, na manutenção e desenvolvimento do ensino, de dez por cento da renda resultante dos impostos. Esses recursos, que crescem de renda resultante dos impostos. Esses recursos, que crescem de tro de sábia distribuição, poderão atender a contento às exigências do planejamento educacional aqui delineado. Por outro lado, a conexão estreita do processo educacional com as necessidades da economia brasileira conduziria à criação de uma consciência mais nitida, entre o Povo, dos benefícios e vantagens advindos de um sistema de educação mais eficiente e que, ao invés de se tornar uma fonte de privilégios e regalias para aqueles que anualmente dele se beneficiam, será fator de responsabilidade e de deveres acrescidos. Tal mudança de mentalidade, de atitudes, possibilitará criar-se, numa segunda etapa, o consenso geral da necessidade de serem destinadas para os serviços da educação verbas mais vultosas. Ensejar-se-á por aí, ao se comprovarem os aumentos de produtividade decorrentes de uma formação edu-

caciona. mais apurada, a nitida idéia de que a educação é um investimento a longo prazo, a ser encarado de forma semelhante ao dispêndio de recursos nos setores da indústria de base, dos bens da produção, da energia e dos transportes. A utilização de fundos especiais, à semelhança do Fundo Nacional de Ensino Primário, de previsão constitucional, e a vinculação das cotas destinadas aos Estados para o pagamento de juros e amortização de empréstimos, sob a forma de delegação em garantia, como reserva irrevogável de meios de pagamento, constituirá o mecanismo financeiro destinado a custear o reaparelhamento do sistema educacional. Na verdade, a construção de prédios e a instalação de equipamentos, na proporção em que se tornam necessários, não podem mais ser atendidas na base anual dos recursos orçamentários comuns.

A ênfase dada aos problemas da educação não implica em relegar a segundo plano, como tem ocorrido até agora, os assuntos de cultura. Nesse sentido, já foi criado o Conselho Nacional de Cultura, com a função precípua de estabelecer a política cultural do Governo, mediante plano a ser elaborado e subdividido em programas anuais de trabalho. É a mesma idéia do planejamento das atividades administrativas, que aqui de novo surge, a indicar o propósito de se obter da máquina burocrática tôdas as virtualidades que pode oferecer. De par com o auxílio inestimável que irão prestar à extensão das oportunidades educacionais, o rádio, o cinema, o livro, o teatro, o museu se tornarão agentes dinâmicos da obra de levantamento do nível cultural da população brasileira. É indispensável que os benefícios da cultura cheguem a tôdas as camadas sociais, e deixem de ser regalia das classes economicamente bem dotadas.

O programa aqui esboçado não poderá, evidentemente, ser executado integralmente nos limites de um quinquênio. Mas o adequado planejamento das atividades, a sólida implantação dos programas, o eficiente funcionamento da máquina administrativa, dentro de diretivas seguras e segundo critérios de prioridade e ordenação, poderão, por certo, dar o arranque decisivo para livrar o nosso País dos males da ignorância e do analfabetismo.

2 — SAÚDE

O nível de saúde do Brasil ainda é muito baixo, em relação ao que se verifica nos países mais adiantados. Mesmo nas áreas mais desenvolvidas, como o Estado da Guanabara e o Município de São Paulo, onde existe apreciável concentração de recursos médico-assistenciais e grandes somas são investidas no setor da saúde, os indicadores utilizados na avaliação do nível sanitário mostram valores muito inferiores aos assinalados para certas coletividades estrangeiras.

As diferenças são muito mais acentuadas se o confronto for feito com as coletividades do Nordeste que, por sinal, apresentam os mais baixos níveis de saúde no panorama brasileiro.

Na comparação com as coletividades estrangeiras, merece reparo especial, em nosso País, a grande contribuição para total de óbitos do grupo de 20 a 49 anos, justamente o grupo que se encontra em plena produtividade. No Brasil, além de morrer proporcionalmente maior número de indivíduos, as mortes ocorrem muito mais prematuramente do que nas coletividades estrangeiras com melhores níveis de saúde, em virtude sobretudo das doenças transmissíveis. No entanto, apresenta o País a vantagem de não ser assolado por certas doenças pestilenciais como o cólera, o tifo epidêmico, a peste, que, ou já foram completamente eliminadas do território nacional, ou nêles aparecem, apenas, sob forma de casos esporádicos, ou de surtos muito limitados.

O que dá um colorido especial à situação sanitária brasileira é a magnitude do problema representado por certas doenças, como a malária, a tuberculose, a esquistossomose, a febre tifóide, a lepra, a boubá, o tracoma, a doença de Chagas, que acometem grande número de brasileiros, cabendo-lhes por isso, com propriedade, a designação genérica de doenças de massa. Estas, que dominam amplamente o panorama sanitário atual do País, repercutem de modo ponderável na disponibilidade de mão-de-obra nacional. A importância das doenças de massa decorre de um complexo de fatores e condições de ambiente físico, biológico e sócio-cultural do homem.

Para contê-las, o País dispõe de uma estrutura médico-sanitária ineficiente que não evoluiu, ficando inadequada para enfren-

tar a situação atual. Nesse sentido é necessário superar a multiplicidade de órgãos com atribuições semelhantes, sem entrosamento ou coordenação, e a idéia simplista de importar programas de trabalho inadaptados às condições brasileiras. Outro aspecto negativo digno de reparo é o ensino médico, que persiste na orientação de preparar profissionais para o exercício da clínica particular nos grandes centros urbanos, deixando-os despreparados para enfrentar os grandes problemas de saúde de aproximadamente dois terços da população nacional.

Para enfrentar a situação, o Brasil dispõe de uma estrutura médico-sanitária distribuída em instituições federais, estaduais, municipais, de previdência social e órgãos paraestatais, e de caráter privado.

Os trabalhos dessas entidades se desenvolvem, todavia, quase sem planejamento, executando cada uma delas suas próprias atividades, sem cuidar do necessário entrosamento entre si.

Empenha-se, pois, o Governo em proceder à integração efetiva e ordenada dos órgãos do Ministério da Saúde, visando a que o trabalho a executar e os recursos a investir sejam, de fato, dirigidos para a assistência médico-sanitária do Povo, obedecendo-se a planejamento cuidadoso, no qual serão atendidos, com prioridade, os vários problemas da saúde pública e as diversas áreas de endemias do País.

Obviamente, as áreas mais atingidas hão de merecer atenção especial.

Dos convênios mantidos com organizações internacionais e com o Governo dos Estados Unidos da América, destacam-se os destinados às atividades de erradicação da malária; aos programas integrados de saúde; aos trabalhos de inquérito e investigação, relacionados com a luta contra a tuberculose e a lepra, e os relativos à assistência à maternidade e à infância. O Governo atentar-se-á no sentido de que proporcionem realmente os recursos técnico-administrativos e financeiros com que nos acenam. Os acordos com os Governos estaduais e municipais serão cuidadosamente revistos.

O Governo promoverá a participação direta e permanente no campo da assistência hospitalar, particularmente no meio rural, das entidades privadas com as quais mantém acordos.

As atividades da saúde pública programadas pelas entidades autárquicas, como a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, a Comissão do Vale do São Francisco, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste e outros órgãos do Poder Público como o Serviço Especial de Saúde Pública e o Serviço Social Rural, devem ser entrosadas com o Ministério da Saúde no que toca, particularmente, a dois aspectos fundamentais:

- 1) Assistência hospitalar.
- 2) Saneamento do meio, principalmente abastecimento d'água, rede de esgotos e melhoria de habitação.

O planejamento coordenado desses órgãos, no campo da assistência hospitalar, utilizando os recursos financeiros e técnicos do Ministério da Saúde, visará a atender, especialmente, ao Nordeste, Norte e Centro-Oeste do País.

Em relação ao saneamento do meio, os recursos orçamentários atribuídos às várias entidades precisarão ser unificados num fundo global, a ser administrado por uma comissão presidida pelo Ministro da Saúde, a fim de que os trabalhos se integrem num programa coordenado e eficiente, sem dispersão abusiva e inoperante das verbas.

No domínio da erradicação das doenças, o combate à malária será objeto de ampla campanha, que procurará pôr cõbro ao mal de maneira definitiva.

Procurar-se-á compensar o atraso de mais de dois anos, em que nos encontramos, em face dos convênios celebrados com organismos internacionais nesta matéria, e aos quais, até agora, não demos cumprimento, em lamentável contraste inclusive com o que se verifica em países vizinhos.

No campo das doenças pestilenciais, o Govêrno dará pronto cumprimento ao plano nacional de combate à variola, aprovado em 1958, com auxílio da Organização Mundial de Saúde e numa escala em que a superação de todo trabalho rotineiro de contrõle indique bem a medida da importância dessa doença e da gravidade de sua incidência, tanto no meio rural como nos maiores

centros urbanos. Especial atenção será dada, nessa matéria, à criação de condições para a obtenção da vacina liofilizada.

Por outro lado, o relêvo que ainda ocupa a tuberculose entre as doenças contagiosas, de efeito em todo o país, exigirá do Governo, para o seu combate, a mobilização de todos os recursos disponíveis.

Dará, outrossim, o Governo toda a atenção à erradicação das diarreias infecciosas, certo da sua importância como principal causa da mortalidade infantil, com uma média de 110 a 140 mil óbitos anuais.

Dentro desse conjunto de problemas relativos ao saneamento do ambiente, avulta em primeiro lugar a necessidade de se dotar o País de adequado suprimento de água, tendo-se em vista que, dos municípios brasileiros, apenas 1.196 contam com abastecimento público dessa necessidade vital em suas sedes. Dará assim o Governo todo apoio à tramitação do Projeto nº 1.463/56, que autoriza o Poder Executivo a financiar, mediante empréstimos às municipalidades, a construção de sistemas públicos de abastecimento de água potável. Tal colaboração se estenderá, inclusive, ao fornecimento de recursos financeiros para prestação de assistência técnica e administrativa, no que se refere a todas as fases de implantação de tais serviços, essenciais à comunidade brasileira. De igual importância e de equacionamento muito semelhante é o problema municipal de esgotos.

No campo da assistência médico-sanitária rural haverá que emprestar toda ênfase à urgente disseminação a toda a população brasileira das medidas elementares de proteção à saúde. A circunstância de não terem ainda vingado os planos concertados para esse objetivo só faz postular a necessidade de renovar o seu enfoque básico. Tais medidas, na verdade, não devem ficar na dependência de quadros profissionais, naquelas providências que, por sua simplicidade, podem ser executadas por pessoal paramédico e assim, de imediato, levadas ao domicílio do rurícola.

Tal programa, cuja eficácia se coadunará com a humildade de meios de assistência médica, suporá necessariamente a complementação de iniciativas que permitam o transporte do homem

do campo aos centros urbanos, a fim de obter atendimento pronto de uma prestação profissional qualificada.

3 — TRABALHO

Não irá o Governo prosseguir na falaciosa política de aumento nominal de salários que, sobre contribuir para o incremento do processo inflacionário, se constitui em fator de instabilidade de todos os assalariados.

O que interessa aos que vivem de salários é manter e incrementar o seu salário real, com estabilidade e continuidade, livre de súbitas variações. Tal política, todavia, só poderá ser integralmente executada no quadro da estabilidade monetária, cujos maiores beneficiários serão os assalariados brasileiros, pois só ela lhes permite usufruir uma parcela constante e equitativa da renda nacional. Mas esta estabilidade dependerá também da contribuição dessas mesmas classes, pois não será possível deter a inflação sem integrar a política salarial na política econômica geral, tais e tantos são os seus reflexos no nível de preços.

Por outro lado, a política de aumento do salário real das classes trabalhadoras só frutificará se compreendida dentro dos limites das possibilidades econômicas; e se estreitamente vinculados e diretamente relacionados os aumentos com as melhorias de produtividade, que permitam a absorção dos incrementos reais de renda sem os perniciosos e destruidores efeitos inflacionários que produzirão, excedidos tais limites.

É bem de ver, por certo, que ainda mais relevante, no esforço de reabilitação do salário real, será a compreensiva e decisiva cooperação das classes produtoras, impondo-se de própria iniciativa a contenção dos preços, ainda que mediante proporcional e justa contenção dos seus lucros, notadamente após a supressão dos órgãos governamentais de controle de abastecimento e preços.

Por isso mesmo, e de acordo com os mais lúdimos princípios da Justiça Social, mas sem permitir que a valorização do trabalho possa importar em desestímulo aos empreendimentos do capital, visar-se-á a que, sempre que possível e equânime, resulte o ne-

cessário aumento do salário real da correspondente redução do lucro excessivo.

A integração da política salarial na orientação global do desenvolvimento exige, ainda, a manutenção da hierarquia entre as diversas espécies e qualificações do trabalho, para que não se eliminem os indispensáveis incentivos à melhoria da qualidade da mão-de-obra nacional, pela educação e pela especialização. Dela dependem, em grande parte, a eficiência da economia e a taxa do desenvolvimento brasileiro.

Procurará o Governo estimular, sob esses critérios, a outorga de salários profissionais, preferentemente por meio de contratos coletivos de trabalho, onde se justifiquem.

Pretende o Governo libertar das nefastas influências de sentido personalista e fundar em bases permanentes, com o máximo de representatividade e independência, as instituições que visam a melhorar a posição das classes assalariadas.

O Governo corrigirá as deformações das entidades paraestatais e governamentais criadas ou amparadas pelo Estado para a execução da política social, com o fim precípuo de prestarem serviços assistenciais aos trabalhadores. Tais entidades deverão ter ação planejada e programas coordenados no sentido de melhorar os padrões de eficiência e a rentabilidade dos recursos disponíveis. Para tanto, torna-se indispensável a presença dos trabalhadores nos seus conselhos deliberativos e fiscais. A reestruturação de tais organismos virá corrigir anomalia existente e responsável pela distorção dos objetivos dessas entidades e a ausência de critério na aplicação dos recursos. O Governo será inflexível no zelo pela correta aplicação dos dinheiros públicos que, por delegação do Estado, tais entidades devem utilizar em prol dos respectivos contingentes de beneficiários. Por outro lado, os órgãos encarregados da fiscalização dessas instituições acompanharão a execução dos programas de trabalho, dentro dos objetivos e finalidades para os quais foram criadas. A característica dominante dos organismos criados sob a proteção do Estado para realizar, por expressa determinação do poder público, parcela ponderável de sua política assistencial e que tem sido, até hoje,

o empreguismo, em detrimento dos interesses reais do trabalhador, há de ser substituída devolvendo-se às mesmas instituições a inspiração da Carta da Paz Social, elaborada em 1945.

Quanto à organização sindical, tanto profissional como patronal, todos os esforços do Governo se orientarão no sentido de libertá-la das influências de grupos políticos e econômicos, emprestando-lhe as condições para o exercício das importantes funções públicas a ela delegadas.

Sem a implantação de uma autêntica liberdade sindical não atingirá o trabalhador nacional a sua maioria política. Cumpre realizar uma reforma institucional que conduza à eliminação gradativa, porém segura, do imposto sindical, base econômica de organizações sindicais estruturadas sem espontaneidade e entusiasmo. Com ele não se coaduna a garantia constitucional da liberdade sindical, divorciada que está a obrigação de contribuir ou deixar de fazê-lo, do direito de se associar e de se dissociar. Não é outra a razão que impediu, até hoje, o Brasil de ratificar as convenções internacionais do trabalho a que aderiu, sobre a liberdade sindical.

Preservada e estimulada a autenticidade da unidade sindical, à luz dos princípios constitucionais, mais demandará o Governo a imprescindível cooperação das entidades sindicais ao poder público, na solução dos problemas coletivos.

É propósito, ainda, do Governo enfrentar a necessidade de reforma e aprimoramento da vigente legislação do trabalho. O reconhecimento do seu alcance emérito, à época em que foi estruturada, não impede a verificação de que, elaborada sob diferente regime político e para uma conjuntura econômica e social diversa, encontra-se, como a maior parte das instituições brasileiras, desajustada das necessidades do presente, e alheia às preocupações dominantes do desenvolvimento.

Por outro lado, muitas foram as emendas e os acréscimos procedidos desde a sua consolidação em 1943, que nem sempre se ajustam à sistemática que informa aquele corpo de leis, pelo que o Governo procurará alcançar, com brevidade, a promulgação de um novo Código do Trabalho.

A revisão da legislação trabalhista deve orientar-se pela preocupação de, sem prejuízo dos direitos fundamentais dos assalariados, torná-la instrumento útil ao processo nacional de desenvolvimento. Uma legislação elaborada, na maior parte, no curso da depressão dos anos 30 não poderia, evidentemente, antever as necessidades do atual processo econômico brasileiro. E em muitos dos seus aspectos deve ser aprimorada e orientada para que o trabalho nacional possa desempenhar, com o máximo de eficiência, a sua função neste processo.

O Governo assegurará, em sua plenitude, o preceito constitucional que garante aos trabalhadores o direito de greve, mas procurará contribuir para a disciplina do seu exercício, dentro dos limites imperativos do interesse público. Nem este direito, nem qualquer outro direito, grupo, classe ou indivíduo, pode pretender uma posição privilegiada no esforço nacional para o desenvolvimento. E sem qualquer prejuízo da sua eficiência como principal instrumento de que dispõem as classes trabalhadoras na luta pelas suas reivindicações, não deverá ser utilizado para fins espúrios à legítima representação dos interesses trabalhistas, com objetivos políticos, ou mediante práticas anti-sociais.

Precisamos ampliar o campo de aplicação da legislação do trabalho, não só territorialmente — para que alcance as regiões do País que ainda ignoram os seus mandamentos — como para beneficiar maior número de trabalhadores brasileiros. Há que estender a sua tutela a classes inteiras que ainda vivem ao desamparo de qualquer proteção do direito ao trabalho, e sem qualquer representação que as integre efetivamente na vida política e social brasileira. É nesse sentido que pretendemos submeter ao Congresso a disciplina do trabalho rural. Não podemos postergar a proteção dos direitos desses trabalhadores, nem pretender uma verdadeira sociedade nacional se mais da metade da população não dispõe dos instrumentos de sindicalização para se fazer presente. Promoverá o Governo a reabilitação do homem do campo, como meio de integrá-lo na vida nacional, a fim de emancipá-lo política, social e economicamente.

Atenta à diversificação das estruturas econômicas regionais, bem como à diferenciação dentre as atividades desempenhadas e

os tipos vigentes de contratos de trabalho, a extensão do direito do trabalho se destinará a exercer, também, a indispensável coerção no sentido da integração das populações rurais no esforço por sua elevação aos níveis de progresso e de bem-estar social já alcançados nos meios urbanos. Entrosando-se com medidas de efetiva concretização do estatuto da terra, o capítulo do direito do trabalhador rural merecerá o mais acurado exame e a mais decidida atuação do Governo.

De outro lado, o papel da empresa pública precisa ser compreendido na sua verdadeira natureza de organização do próprio Povo brasileiro, e não como propriedade dos ocupantes transitórios dos cargos estatais. É nesta consciência que o Governo determinou a participação dos empregados dessas empresas na sua direção, visando a integrá-los na responsabilidade do Estado, de produzir, em benefício da comunidade, os bens e serviços que constituem o seu objeto.

A especialização do Ministério do Trabalho e da Previdência Social permitirá ao Governo concentrar-se no estudo da solução dos grandes problemas do trabalho, possibilitando um tratamento mais sistemático, planejado e orgânico desses assuntos. O Ministério do Trabalho não está aparelhado a desempenhar com eficiência as atribuições de uma verdadeira Secretaria da Mão-de-Obra Nacional. Será indispensável reorganizá-lo. E sem perder de vista sua função acauteladora da paz social, com as tarefas próprias de conciliação entre o trabalho e o capital, aparelhá-lo com os órgãos técnicos destinados a coletar e estudar os elementos relativos à produtividade, à distribuição profissional da população, à flutuação do mercado, aos níveis de vida, aos grupos profissionais, às causas dos movimentos grevistas, dos desequilíbrios salariais entre as diversas regiões, e muitas outras informações sobre a situação econômico-social do País, sobre as quais devem ser fundadas as políticas e providências relativas ao trabalho nacional.

Menos político e mais técnico deve ser o Ministério do Trabalho e da Previdência Social. Só assim poderá o Governo desincumbir-se do seu importante dever de defender e melhorar a posição das classes assalariadas na sociedade brasileira e coordená-las para o esforço global do desenvolvimento.

4 — PREVIDENCIA SOCIAL

A Previdência, no conjunto das instituições dedicadas ao bem-estar social, apresenta o seu quadro clássico, cada vez mais grave, de um desequilíbrio entre a sua estrutura nominal de recursos e as suas disponibilidades reais, e entre a ampliação das contribuições e o incremento do custo dos benefícios. Agravando tendências crônicas, tal situação deve tornar-se aguda no presente exercício. Configura-se um quadro de deficit para a grande maioria dos Institutos, e só dois deles, o dos Bancários e o dos Industriários, lograrão assegurar disponibilidades financeiras que lhes permitam programar uma política de investimento para o corrente ano. Tal desajuste de base não conseguiu ser conjurado pela nova Lei Orgânica da Previdência Social, promulgada no ano findo, em que põe aos indiscutíveis aspectos positivos dêsse ordenamento, especialmente o de ter assegurado às classes trabalhadoras o direito de participar da administração dos Institutos, ao lado dos representantes das empresas e do Governo.

Nessas condições, uma larga e nova política de Previdência Social se preocupará com os aspectos da fundamentação econômica, da melhoria institucional e da racionalização de serviços a que está ligada, de maneira tão decisiva, a promoção de um Estado realmente funcional, efetivo instrumento do bem-estar coletivo.

No campo financeiro, assim, a iniciativa fundamental seria a de se adotarem providências que impeçam novos crescimentos do débito da União para com a Previdência, ainda hoje de noventa bilhões, assegurando-se a consignação nos orçamentos da real dotação correspondente a êste setor. Para isso, deverá o Governo, através do Ministério da Fazenda, promover a composição do deficit passado, como já determinado pela Lei Orgânica da Previdência Social, na forma que melhor atender não só aos interesses dessas instituições, mas, também, às diretrizes gerais da política econômica.

Tal providência se completará, necessariamente, pelo aperfeiçoamento dos sistemas de cobrança das contribuições das empresas privadas, cujo débito monta aos trinta e três bilhões de cruzeiros. Far-se-á mister a adoção de medidas enérgicas para pronto pagamento de tais débitos, evitando-se a concessão de prazos

demasiado longos para essa liquidação, bem como impedindo-se o seu aumento, daqui por diante.

No âmbito institucional, caberá ao Governo, de imediato, complementar a regulamentação da Lei Orgânica da Previdência Social. Realizará, simultaneamente, a revisão prevista neste ordenamento, da estrutura dos quadros e da lotação do pessoal, determinadas ao Departamento Nacional e ao Conselho Superior da Previdência Social.

Já no domínio do aperfeiçoamento intrínseco da Previdência Social, pretende o Governo tornar realidade o reajustamento periódico das aposentadorias e pensões, como agora o promove, de maneira a que os beneficiários não se vejam condenados a uma situação de empobrecimento fatal, face ao processo inflacionário do País. Medida também de indispensável complementação do aparelho nacional da previdência, será a extensão de seus favores aos trabalhadores rurais e domésticos, dentro do imperativo de fazer acompanhar o desenvolvimento do País, da criação de condições de estabilidade e crescente segurança econômica para todo o conjunto do salariado nacional.

No elenco de iniciativas destinadas a fortalecer a representação do setor salarial, no campo da Previdência, far-se-ia mister reforçar as conquistas já logradas pela Lei nº 3.807, pela extensão ao IPASE do direito de seus segurados de participar da direção do Instituto, razão pela qual sua presidência foi entregue a um representante indicado pelo funcionalismo.

Especial atenção merecerá a Fundação da Casa Popular, à qual deverá caber, de acordo com a política habitacional que o Governo pretende definir, auxiliar a construção de casas, ainda a cargo dos Institutos, deixando-se a estes, estritamente, as suas finalidades de Previdência, mediante a conveniente disciplina legal da interrelação assim estabelecida.

Serão também promovidas e incrementadas formas de assistência, no âmbito dos Institutos, como o «Serviço Social» ou o da «Reabilitação Profissional», vinculados, no entanto, a um rigoroso plano de unificação dos serviços assistenciais, como aqui exposto.

Ainda na demonstração do imperativo da democratização dos serviços da Previdência, será dado todo o apoio à iniciativa de implantação do chamado sistema da «livre escolha» da forma de prestação desses serviços, ou de seus agentes, libertando-se o segurado da condenação a um bem-estar fornecido em condições rígidas de monopólio.

5 — ASSISTENCIA SOCIAL

O progresso nacional deve ser resultante do desenvolvimento continuado e harmônico do econômico e do social. O homem, razão de ser do desenvolvimento, não pode, portanto, ficar à margem de qualquer programa que objetive o ritmo de crescimento do País.

É, pois, necessário que a programação econômica do Estado estabeleça condições de exequibilidade que permitam a adoção de uma política social compatível com o processo de desenvolvimento nacional e nêle devidamente integrado.

Os programas assistenciais das instituições particulares, paraestatais ou governamentais devem ser planejados em obediência às necessidades e condições típicas de cada região e não na base de simples pressupostos ideológicos, quase sempre distanciados da realidade brasileira.

A falta de adequação entre tais pressupostos e nossas peculiaridades regionais constitui, não há dúvida, um dos fatores responsáveis pela malbaratação dos recursos e pelo relativo insucesso dos programas de execução, cuja multiplicidade acarreta terrível dispersão, talvez o fator máximo de sua ineficiência.

A política do Estado neste setor se alicerça em dois importantes princípios: o que preconiza para o trabalhador condições de bem-estar mais condizentes com a dignidade humana e o que considera a família como unidade da vida social. O processo de desenvolvimento a que almejamos enseja a participação do homem na solução dos seus problemas, tornando-o agente de seu próprio bem-estar. É por aí que o Serviço Social se transforma num instrumento da democracia, ao permitir a verdadeira integração do Povo em tôdas as decisões da comunidade.

Para tanto, cumpre estimular nas populações locais o espírito progressista, a necessidade de criar novos hábitos, novos processos e métodos de trabalho, a fim de, pelo aumento das possibilidades de emprêgo, melhorar as rendas da família.

Os programas de desenvolvimento comunal, necessário remate desta concepção ampla de Assistência Social, constituem hoje meio eficaz à consecução dos objetivos nacionais, pois que despertam vocações adormecidas, estimulam as iniciativas individuais e asseguram a participação efetiva do homem no meio social que lhe está mais próximo, no estudo e na solução de seus próprios problemas.

O processo de desenvolvimento exige, antes de mais nada, mudança cultural, permitindo assimilar novas formas de organização social, ensejando uma nova perspectiva e melhor conhecimento dos problemas econômicos, para a sua adequada interpretação e solução.

Seria desnecessário ressaltar sua importância como fator de compensação de falhas cujas origens remontam à nossa formação étnica e cultural.

O desenvolvimento impõe, de outro lado, a atualização dos procedimentos administrativos. Urge, portanto, adaptar o programa do Governo às peculiaridades regionais, dando-lhe a necessária objetividade e flexibilidade, de par com uma política apoiada na cooperação, na ausência de pluralidade de serviços e privilégios de certas áreas — o que não impede sejam fixados critérios razoáveis de seleção e prioridade no atendimento das necessidades mais sentidas do homem dessas regiões.

Empenhar-se-á o Governo na unificação dos planos de assistência, buscando reuni-los, em cada unidade de prestação de serviços, sob o critério da comunidade, assim carreando para um mesmo fim os recursos provindos de várias fontes.

Encetada a unificação já nas unidades locais, tal processo irá paulatinamente alcançando os setores mais altos do plano assistencial, o qual deverá observar rigorosas normas de especialização e efetividade, ditadas pelo Governo, descentralizando-se sua execução, que poderá ser confiada a órgãos representativos locais.

Dar-se-á, de tal modo, profundidade à ação assistencial desenvolvida pelos órgãos públicos e paraestatais, quer da União, dos Estados ou dos Municípios, centralizando-se a normatividade, mas descentralizando-se a execução.

6 — HABITAÇÃO E URBANIZAÇÃO

O problema habitacional brasileiro figura entre os mais difíceis a enfrentar em futuro próximo, principalmente porque dele o País nem sequer tomou consciência.

Se bem que existam instituições diversas dedicadas à construção de conjuntos residenciais, relativamente muito pouco está sendo feito para reduzir o angustiante deficit de habitação. A situação é alarmante, quer na cidade, quer no campo, com importantes repercussões sociais.

Na verdade, o País não dispõe de política habitacional que oriente a ação dos órgãos públicos e da iniciativa privada. Os próprios meios técnicos têm-se desinteressado das questões relativas à habitação de interesse social, preocupados com as realizações de caráter monumental, ou com as industriais que proporcionam melhores rendimentos a aplicações de capital. A ação do Estado tem sido tópica e esparsa, inspirada, muitas vezes, por interesses subalternos, e sem compreensão da verdadeira dimensão do problema. Os financiamentos públicos no setor destinam-se, em geral, às construções de caráter suntuário, atingindo, quando muito, pequena parcela da classe média.

A verdadeira colocação do problema habitacional deve partir do reconhecimento da sua interdependência com as questões de organização regional e urbana, e exige solução no complexo de aspectos relativos à saúde, à educação e aos transportes da população. A política habitacional não terá, apenas, o objetivo da construção de casas, mas também a de ensinar o homem brasileiro a melhor viver.

A orientação geral deverá fundar-se em estudos amplos que procurem encontrar soluções exequíveis, de caráter econômico. A dimensão dos recursos necessários à redução do deficit habitacional torna imperativa a exploração, a exemplo do que vem ocorren-

do em outros países, de soluções que apelem para participação direta dos interessados na construção de suas casas, para as fórmulas de autoconstrução e de ajuda mútua. Ao Estado cumpriria fornecer a indispensável assistência técnica e financeira aos grupos que se organizassem em cooperativas de habitação. Tais soluções, além de multiplicar os benefícios dos limitados recursos que poderão ser mobilizados, são profundamente educativas, contribuindo para saudável convivência democrática.

É indispensável a fixação de diretrizes de âmbito nacional, que só poderão ser definidas pela centralização do planejamento, capaz de coordenar num único órgão federal os esforços desenvolvidos por tôdas as entidades públicas e privadas. Somente através dêste planejamento global será possível o equacionamento racional da questão e a obtenção do rendimento ótimo dos fatores disponíveis. É preciso, entretanto, que neste planejamento sejam respeitados os costumes, as tradições, as necessidades da família brasileira, sem esquecer as peculiaridades de cada região: os projetos, quer de complexos conjuntos urbanísticos, quer de pequenas unidades residenciais, deverão ser concebidos e executados, antes e acima de tudo, para serem habitados pelos homens, e, apenas secundariamente, como obras arquitetônicas ou estéticas.

A execução dos projetos, no entanto, há de ficar a cargo dos vários órgãos públicos, em todos os níveis governamentais, e com a iniciativa privada.

Por igual, êsse planejamento deverá estar subordinado aos imperativos de um zoneamento que atende à necessidade de se eliminarem desequilíbrios urbanos, em especial visando a conter o êxodo rural.

Por outro lado, o processo de industrialização que o País procura manter e incrementar, implica, necessariamente, paralelo processo de urbanização, que, há muito, já devia ter sido objeto de estudo e planejamento, para que fôssem evitadas as conseqüências sociais e econômicas do crescimento, sem orientação, dos núcleos de população.

A preocupação de prever e planejar, desde já, a expansão das cidades brasileiras, não só contribuirá para criar condições mais humanas de vida urbana, como constituirá meio de economi-

zar os vultosos capitais públicos e privados, necessários para aliviar os graves, e às vezes insolúveis, problemas de urbanização, resultantes de falta de previsão.

7 — IMIGRAÇÃO E COLONIZAÇÃO

A aspiração de ordem e harmonia que criou o Instituto Nacional de Imigração e Colonização, como órgão federal de planejamento e execução de uma política nacional de imigração, ainda não produziu os seus frutos, na execução continuada de uma política objetiva.

Ao traçar e executar essa política, não podemos esquecer os deveres que nos impõe a solidariedade internacional, em matéria de população. É do interesse nacional captar aqueles imigrantes capazes de trazer consigo sistemas agrícolas e técnicas de produção, superiores em qualidade e produtividade àquelas ainda vigentes em nosso País.

Os índices de crescimento vegetativo da população brasileira não recomendam, antes contra-indicam, uma política indiscriminada de crescimento da população. Precisamos sim, e muito, de imigrantes que venham incrementar o nível de educação tecnológica da nossa população.

Para que os imigrantes possam realizar a tarefa que deles esperamos, e contribuir para corrigir e acelerar o desenvolvimento agrícola, industrial e científico do Brasil, devemos dar-lhes condições adequadas de trabalho. Os planos de imigração devem ser feitos em função de prévios planos de colonização, de industrialização ou de colocação de mão-de-obra especializada, e nesses planos não pode ser esquecido o caráter prioritário de orientação das migrações internas.

O problema do migrante nacional e do imigrante estrangeiro são, em verdade, duas faces de um problema maior, qual seja o da reforma da estrutura agrária brasileira.

Em matéria de colonização, já é tempo de se retomar presentemente o que se executou no século XIX, de cujos frutos magníficos são exemplos os Estados de Santa Catarina, do Rio Grande do Sul e do Paraná. A mesma experiência da pequena propriedade

em áreas adequadas, conjugada com as medidas complementares necessárias ao seu funcionamento eficiente, precisa ser feita com os migrantes nacionais.

A ação federal na matéria não deve implicar na atrofia nem na perda da autonomia dos órgãos estaduais com finalidades semelhantes, aos quais deve ser assegurada liberdade de iniciativa, embora em coordenação com os órgãos da União. Para isso, será necessária uma lei de imigração mais adequada do que a legislação vigente, de 1938. Ao rever esta legislação, não poderemos esquecer as questões relativas à aquisição da cidadania brasileira. Uma análise dos direitos e deveres dos brasileiros naturalizados mostra a precariedade desta cidadania; tantas e tais são as restrições e interdições legais que pesam sobre o naturalizado.

O estrangeiro radicado no Brasil é socialmente muito mais integrado do que o admite a legislação vigente. Podemos e devemos ser generosos.

SITUAÇÃO POLITICO-INSTITUCIONAL

1 — ORDENAMENTO JURÍDICO

Sente todo o Brasil que existe profundo desajustamento entre a ordenação vigente de suas instituições e as exigências superiores de seu progresso, bem-estar e segurança. Quer na esfera constitucional, quer na da legislação ordinária, textos há — e em grande número — que clamam por uma reforma, distanciados, há muito, da realidade nacional; outros, esquecidos pelos legisladores e governantes, pedem vigência imediata e corajosa; e, a mais agravar a situação, permanecem ausentes do quadro de nossas regulações institutos e atividades que prosperam de forma indisciplinada, à míngua de textos que os ordenem.

A Constituição, obra com tantos momentos de sabedoria, mas que também se ressentia da fase conturbada em que foi elaborada, resultou num instrumento de trabalho inegavelmente útil à vida do País; todavia, a experiência de quase quinze anos de sua vigência pôs à mostra algumas falhas e inconveniências, que cumpre não omitir, para ensejar correção.

Algumas das reformas que se evidenciaram convenientes foram propostas, com autoridade, por uma Comissão Especial de ilustres juristas, constituída, em 1956, pelo Ministro da Justiça e Negócios Interiores. Dizem elas respeito, nos pontos principais, à aceleração e disciplina do processo de elaboração legislativa; à discriminação de rendas, permitindo o fortalecimento dos orçamentos estaduais; à supervisão federal da política, nas infrações penais que, pela sua natureza ou repercussão, exorbitem do plano estadual para o nacional ou internacional; à alteração da competência do Supremo Tribunal Federal, e à desapropriação por interesse social.

Cumpre retomar esses estudos e ampliá-los a outras normas que também exigem reformulação. Entre essas, cabe referir, em

posição prioritária, as que regem a vida da Federação. Já não se trata de atender apenas a imperativo geográfico, que decorria da extensão do País, pois que o desenvolvimento dos meios de comunicação e transportes encurtou as distâncias e concorreu de forma saudável para fortalecimento da unidade de sentir dos brasileiros, qualquer que seja a latitude em que se encontrem. Trata-se, sim, de respeitar a autonomia dos Estados-Membros, seriamente atingidos pela União — de forma oblíqua mas não menos condenável — com a progressiva, e já agora demasiada, centralização, operada através dos controles da vida econômica e financeira do País, de muito aumentada pela inflação e que timbra em desconhecer as exigências dos interesses regionais, respeitáveis em tudo quanto não contrarie o interesse nacional, em agravar disparidades de tratamento entre as unidades da Federação, que criam ressentimentos entre irmãos e podem constituir-se em sério problema nacional.

Não desconhece o Governo Federal — e também está na compreensão patriótica dos Governos Estaduais — que muitas soluções de graves dificuldades exigem a colaboração de mais de um Estado e o equacionamento regional dos problemas; mas há que respeitar as peculiaridades e reclamos justos das economias locais, de modo a que não tenhamos esvaziada ou anulada a autonomia dos Estados-Membros, afinal reduzidos a meros dependentes ou postulantes da União, asfixiados em suas legítimas reivindicações.

Para tarefa tão relevante e tão urgente, o Governo convocará, desde logo, a inteligência e o patriotismo dos brasileiros, e, em especial, de seus ilustres mandatários.

No que diz respeito à representação política, peça basilar do sistema democrático, são gerais os clamores por uma lei orgânica dos partidos políticos, e conseqüente reforma da legislação eleitoral. Cumpre fortalecer os partidos políticos, assegurando-lhes maior intervenção na vida do país, e impondo-lhes correlatamente maiores responsabilidades, não apenas nas épocas episódicas das eleições, mas permanentemente: disciplinar-lhes as convenções partidárias; assegurar-lhes vida financeira independente, mas fiscalizar-lhes os gastos, para que se não vinculem a grupos econômicos nem deformem, através do abuso da propaganda, ou da influência

financeira, a autenticidade da manifestação popular. Por outro lado, o problema da representação proporcional deve ser melhor disciplinado, na diretriz que atenda aos superiores interesses do sistema democrático.

No plano da complementação dos dispositivos constitucionais, longa é a seqüência de preceitos cuja efetiva vigência aguarda a expedição de legislação ordinária: rápido andamento dos processos administrativos; estabelecimentos de crédito especializado de amparo à lavoura e à pecuária; concessões de serviços públicos; fixação do homem no campo, estabelecendo planos de colonização e aproveitamento das terras públicas; participação dos empregados no lucro das empresas; direito de greve, e outros artigos mais.

Maior ainda, e mais profunda, sem dúvida, a tarefa que se impõe no campo da legislação ordinária. Um corpo de leis adotadas para determinados estágios de nossa vida econômico-social, totalmente diversos do atual, apresenta-se hoje como entrave ao desenvolvimento do País, estimulando a sua violação, direta ou indiretamente, através de construções engenhosas dos advogados, comerciantes e industriais, mas de legalidade discutível.

A intervenção do Estado na ordem econômica conduz à multiplicação de textos legislativos sobre os seus aspectos globais e setoriais. E no que diz respeito às normas administrativas que regem e disciplinam atividades econômicas, as leis envelheceram rapidamente, degradaram-se de forma irrecuperável ao contato das fortes realidades do desenvolvimento, razão por que este Governo já decidiu oferecer novo subsídio à ação legislativa.

A legislação vigente, formada casuisticamente para as mais diversas conjunturas econômicas, constitui, hoje, menos um instrumento útil de orientação das atividades econômicas para o desenvolvimento, do que um fator para o seu amortecimento. Grande parte desta legislação foi concebida para solucionar problemas de uma economia em depressão, ou em função dos imperativos de uma economia de guerra.

Um Código Comercial, alterado em dois terços de seu texto, com mais de um século de vigência; leis da maior significação econômica como as de debêntures, contemporâneas do encilhamento;

normas societárias de há muito afastadas das exigências da vida moderna; leis de cheques, letras de câmbio, notas promissórias, que desconhecem as convenções internacionais a que emprestamos a nossa adesão; um Código do Ar que clama por atualização; a navegação marítima e interior e os serviços portuários sujeitos aos maiores óbices e dificuldades, e a uma organização de trabalho sem preocupações com a produtividade; bolsas de valores impossibilitadas, por deficiência de regulamentação, de desempenharem as relevantes funções que lhes cabem na economia do País, de criação de vigoroso mercado interior de capitais; sociedades de investimentos e crédito documentado, e tantas formas novas de contratos e atividades econômicas sem a devida regulamentação legislativa: — eis como se apresenta, em alguns de seus ângulos, arrolados apenas como exemplo, o quadro de uma legislação da qual depende em grande parte o harmonioso desenvolvimento do País. Da mesma forma, os Códigos Civil, Penal, de Processo Civil e de Processo Penal, e o de Menores estão, no entender dos doutos, exigindo reformas, e substanciais.

O objetivo destas reformas não será, entretanto, apenas o aprimoramento técnico do direito positivo para facilidade do seu conhecimento ou aplicação. O ordenamento jurídico, como instrumento da maior importância para a atuação do Estado no sentido do desenvolvimento, deve disciplinar todos os aspectos econômicos, sociais e institucionais do País, segundo este objetivo maior.

O vulto da tarefa não intimida. Já determinou o Governo providências para encetá-la com a convocação dos mais sábios do País, e espera submeter ao Congresso Nacional, em breve tempo, o resultado dos estudos determinados.

2 — REGIME DA PROPRIEDADE

Dentre as reformas institucionais acima referidas merecem destaque especial as medidas que dizem respeito aos estatutos fundamentais do capital e da terra, como bases do nosso regime de propriedade.

A situação do nosso balanço de pagamentos não permite, sem prejuízo da taxa de nosso crescimento econômico, dispensar a col-

tribuição do capital estrangeiro, sob forma de investimentos ou financiamentos, enquanto possa colaborar eficazmente para intensificar o dinamismo econômico do País, sob as garantias que a nossa legislação concede às empresas privadas. Mas tal contribuição estará subordinada aos interesses fundamentais do desenvolvimento brasileiro e da segurança nacional. Impõe-se uma disciplina seletiva da entrada destes capitais, incentivando-a em relação àqueles setores nos quais reputemos esta cooperação conveniente ou recomendável para a presente etapa da nossa vida econômica, e desestimulando-a naqueles em que as suas vantagens não compensem os ônus que acarretem. Nem poderá jamais ser admitida, sem a simultânea garantia ao empresário brasileiro, de condições efetivas de concorrência, modificando-se as leis e regulamentos que o coloquem em situação de inferioridade. É o mesmo imperativo de subordinação do concurso do capital estrangeiro à economia nacional como um todo reclamará urgente disciplina de toda a remessa de rendimentos para o exterior, que se processe de forma imoderada, ou se constitua num fator permanente de intolerável evasão de recursos.

No plano interno, a eliminação dos abusos do poder econômico será a condição para que a prosperidade nacional venha a refletir, efetivamente, um ideal de democracia econômica e de realização da justiça distributiva.

No que se refere ao estatuto da terra, a utilização do instrumento da desapropriação por interesse social deverá obedecer às exigências de incremento da produtividade agrícola e de incorporação do homem do campo à comunidade econômica nacional.

É por aí que se faz mister pôr cõbro, tanto aos latifúndios marginalizados a qualquer atividade econômica, ou objeto de uma utilização predatória, quanto à utilização da terra para finalidades especulativas ou de entesourização, tal como acontece com as periferias de quase todos os núcleos urbanos do País. Mas a integração da propriedade com o desenvolvimento não se esgota nessas medidas. Supõe também a criação de um sistema de coerções, sempre orientado pela sua valorização produtiva, que iriam desde as penalizações tributárias até a sua transferência efetiva para os que a queiram explorar em benefício da comunidade. Isso, dentro

de um procedimento que, se deve evitar o confisco, não pode proporcionar ao proprietário ausente, ou descuidado da produtividade de sua terra, o mesmo tratamento dispensado àquele que se transforma num efetivo agente de criação da riqueza nacional.

3 — ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

De importância igual à reforma do ordenamento jurídico é a reorganização do aparelho administrativo federal. Não é de hoje o sentimento de inadequação deste aparelho ao exercício eficiente das funções do Estado na sociedade brasileira. A vida social e a extensão territorial do País contribuem para ressaltar seus erros e falhas, muitos de caráter endêmico, já incorporados às tradições do serviço público. Subaproveitamento de pessoal técnico e administrativo; lotação de servidores à revelia de aptidões; desperdício de material; utilização inadequada de espaço; excesso de movimentos inúteis, como despachos interlocutórios; fluxos irracionais de trabalho, sobrevivência de burocracias antieconômicas; apêgo a fórmulas superadas por novos métodos de trabalho e pelas facilidades modernas de comunicações; falta de planejamento e programação; más relações públicas; desestímulo afinal, por omissão ou emulação condenável, da defesa das naturais prerrogativas de seus cargos, por todos, e cada um dos funcionários e servidores públicos, — eis algumas das falhas que podem ser enumeradas por qualquer leigo.

Já se foi o tempo em que a concepção do Estado-polícia e a pequena politização do Povo brasileiro permitiam que o País pudesse suportar, sem maiores prejuízos, a ineficiência generalizada da Administração Federal. Na época em que todos os grupos, classes, setores e indivíduos que constituem a sociedade brasileira assediam os poderes públicos em busca de soluções para os seus problemas, o emperramento da máquina do Estado, retardando providências, produzindo soluções incompletas e inadequadas, e cometendo erros freqüentes, representa entrave insuportável ao desenvolvimento nacional.

A preocupação com o problema não é nova. Mas para solucioná-lo ainda não foram adotadas providências suficientemente

amplas e corajosas, capazes de produzir resultados mais apreciáveis. O Governo pretende enfrentá-lo com imaginação, decisão e perseverança. Amiudará os esforços e diligências para conduzi-lo a solução rápida e satisfatória. Análises administrativas, levantamentos internos de hábitos e métodos de trabalho das repartições; eliminação sistemática de movimentos inúteis; combate organizado ao desperdício; grupos de simplificação do trabalho; e treinamento específico de pessoal constituem alguns meios a que o Governo recorrerá a fim de aumentar o grau de eficiência do serviço público federal.

Nessa tarefa conta o Governo com a dedicação que caracteriza a grande maioria dos servidores públicos. Com a sua colaboração moverá guerra incessante, bem concebida e planejada, contra os conhecidos vícios da má burocracia que emperram a engrenagem do Estado, estorvando os esforços de identificação, equacionamento e resolução dos problemas coletivos*.

A transferência da Capital, por outro lado, veio aumentar a urgência de uma revisão da própria estrutura da administração pública federal. Não apenas com os objetivos de economia, racionalização e eficiência, mas, — e principalmente —, para promover a descentralização no exercício de suas atribuições. A nova localização da sede do Governo, se a aproximou do centro geográfico do País, afastou-a dos centros demográfico e econômico, tornando mais difícil o acesso aos órgãos superiores da hierarquia administrativa federal. A descentralização, nesse quadro, passa a ter implicações que excedem dos aspectos da ciência da administração, mas dizem respeito aos próprios princípios que orientam o Estado democrático.

† — SEGURANÇA NACIONAL

De há muito o conceito de segurança nacional passou a ter uma dimensão que ultrapassa os estreitos limites da simples defesa militar, exigindo que militares e civis, em planos iguais, assumam a responsabilidade pelo planejamento e direção da política de segurança nacional.

Não se pode mais pretender tenha vigência o dilema entre segurança nacional e desenvolvimento, a que seriam particularmente

sensíveis as nações mais pobres, assoberbadas por despesas militares opressivas.

Não se dariam conta, muitas vezes, de que a preocupação com a estrita independência política, desguarnecida da econômica, colocaria em risco o próprio cerne da integridade nacional. É por aí que desenvolvimento e segurança não representam pólos de um antagonismo insolúvel, regido pelo caráter produtivo, ou não, da despesa pública, mas duas facetas de uma mesma expressão da nacionalidade.

Dentro da concepção total e integrada de desenvolvimento, adotada pelo Governo, o prisma da segurança nacional constituirá a instância maior de onde será sempre possível afirmar o interesse nacional em face das contradições ou antagonismos internos gerados pela expansão do País, nessa etapa crítica, e cujas soluções somente a nós, brasileiros, cabe alcançar. Por força dessa exigência de globalidade, a segurança nacional, expressa através do aparelho de defesa, não pode deixar de se beneficiar também da necessidade de racionalização, inseparável de toda conduta institucional. E é sob essa mesma visão global que deve ser encontrada a dimensão das despesas com as forças armadas do País. Isto para que se situem dentro dos limites, além dos quais, ao prejudicarem o ritmo do desenvolvimento econômico, começam por vulnerar a própria segurança nacional, no seu mais profundo sentido.

No Brasil, como em muitos países, o órgão de cúpula nesses assuntos é o Conselho de Segurança Nacional (CSN), previsto pela própria Constituição da República.

É pensamento do Governo enviar projeto de lei ao Congresso, reestruturando o órgão, de modo a assegurar o seu lugar de eminência como remate de nosso aparelho público.

Um esquema de descentralização de sua estrutura, em câmaras e comissões, será um dos imperativos de tal reorganização, capaz de permitir a análise ampla dos vários aspectos em que se retrata o tema da segurança nacional, mas sempre obediente à presença de interesse global da coletividade, tão indivisível quanto o da própria soberania do País.

IV

POLÍTICA EXTERNA

1 — DIRETRIZES GERAIS

A política externa de um país democrático, como é o Brasil, não pode ser senão a projeção, no mundo, do que êle é intrinsecamente. Democracia política, democracia racial, cultura baseada fundamentalmente na ausência de preconceitos e na tolerância, País disposto a empenhar-se integralmente em vencer a pobreza e o subdesenvolvimento econômico, genêricamente renovador, sem ser rebelde, livre de compromissos externos anacrônicos ou oportunistas, e já tendo alcançado uma significação, nas relações internacionais, que lhe dá considerável possibilidade de ação e conseqüente responsabilidade — o Brasil deve ter uma política externa que, refletindo sua personalidade, suas condições e seus interesses, seja a mais propícia às aspirações gerais da humanidade, ao desenvolvimento econômico, à paz e segurança, ao respeito pelo homem porque homem, à justiça social, à igualdade das raças, à autodeterminação dos povos e sua mútua tolerância e cooperação.

Nascido o Brasil de uma corrente histórica profundamente cristã, tendo evoluído em tórno de ideais democráticos que vão, agora, cada vez mais profundamente, marcando sua maneira de ser, somos membros natos do mundo livre e jamais perdemos consciência dessa circunstância. Pelo contrário. Mais claramente do que nunca vemos hoje a responsabilidade que nos cabe, o que de essencial há a defender e a situação favorável em que se encontra o Brasil para exercer sua ação, pelo exemplo e pela honestidade de propósitos.

Essa noção mais clara de nossas possibilidades e responsabilidades levou o Governo a assumir uma posição internacional mais afirmativa e independente, sem desconhecer compromissos assumidos. A posição ideológica do Brasil é ocidental e não variará. O reconhecimento dessa verdade, porém, não exaure o conteúdo

de nossa política exterior. O Brasil só pode ver sua causa ideológica condicionada por seu caráter nacional e seus interesses legítimos.

O grande interesse brasileiro nesta fase histórica é o de vencer a pobreza, o de realizar efetivamente seu desenvolvimento. O desenvolvimento e a justiça social são da essência mesma dos ideais democráticos.

O interesse no desenvolvimento econômico é comum à maior parte da humanidade. Já se tem falado num conflito entre o norte e o sul deste globo, porções que se distanciam progressivamente em nível de vida, a primeira enriquecendo-se e a segunda empobrecendo-se. Essa diferenciação do mundo em duas partes, que se justapõe ao conflito ideológico leste-oeste, é essencialmente de ordem econômica e, ao contrário daquele, não encontra grandes entraves para ser anulada. Tal anulação é um imperativo de sobrevivência de uma sociedade internacional, em que as nações tenham o direito de escolher o seu destino. Acreditamos nada se possa fazer de mais eficaz, para a neutralização do conflito ideológico, do que a eliminação, progressiva e rápida, dessa diferenciação norte-sul: nenhum outro objetivo, pois, merece maior empenho do mundo ocidental.

Concentrando energias no seu desenvolvimento econômico e decidido a conservar-se democrático, tem o Brasil o dever de contribuir para reforçar a paz e reduzir tensões internacionais. O problema da paz não é responsabilidade de poucos e, sim, de todos. A do Brasil não é das menores e não será esquivada. Temos uma contribuição a dar, pelo que somos e pelo que queremos.

Temos a convicção de que o estabelecimento de contatos proveitosos entre os países de ideologias divergentes é possível e se impõe ao Brasil, quer por seus interesses comerciais, quer como colaboração necessária à redução das tensões internacionais e ao progressivo afiançamento da paz. O conflito leste-oeste tende a restringir-se, cada vez mais, ao campo das atitudes ideológicas. Temos confiança nas nossas, não desejamos mal aos povos que as têm diferentes. Não existem, a nosso ver, quaisquer que sejam as expectativas subjetivas de cada facção, conflitos ou antagonis-

mos de índole doutrinária, ou social, que sejam incompatíveis com a política de *convivência sincera, de coexistência leal*.

2 — NAÇÕES UNIDAS

Além da reativação das relações bilaterais com os países socialistas, em bases de respeito mútuo e visando ao incremento do comércio, o Brasil considera essencial à diminuição da tensão mundial uma política de fortalecimento das Nações Unidas. Para o Governo brasileiro, a Organização das Nações Unidas, sendo menos que um super-Estado, é mais do que a soma de seus Estados-Membros e não foi feita para ser utilizada por eles, isoladamente ou em grupo, como instrumento de sua política paroquial ou de seus interesses mais imediatistas. Não foram elas criadas para propiciar a expansão deste ou daquele bloco, mas para salvaguardar a paz e a segurança de todos, proteger os pequenos, permitir a justa aplicação do princípio de autodeterminação dos povos, promover o respeito aos direitos do homem, vitalizar a cooperação internacional para o desenvolvimento econômico, estimular a regulação jurídica do comportamento internacional dos Estados. O Brasil apoia todos esses objetivos, que são seus, que considera inerentes ao que há de essencial ao mundo livre e o faz sem reservas, sem compromissos espúrios. Só temos compromisso com nossa Constituição, com nossa opinião pública, com os tratados e convenções vigentes e os princípios cristãos que informam a ética dos objetivos e meios de ação de nossa política exterior. O que o Governo brasileiro deseja para seu povo é o que deseja para todos os outros. Naturalmente ressalvadas as limitações decorrentes da natureza das relações entre nações soberanas, a honestidade de propósitos com que o Governo brasileiro, emanação do Povo, se coloca ao serviço desses princípios éticos, na órbita interna, é a mesma que orienta sua ação no âmbito externo.

Essa posição brasileira não é, de modo algum, incompatível com um "consensus" ético mínimo, indispensável à convivência sincera e leal que propugnamos.

A sinceridade é da essência de uma ordem pacífica no mundo, e o respeito pela opinião alheia. Tendo indicado a atitude

do Governo no que tange às grandes questões de alcance econômico, o conflito leste-oeste, o desenvolvimento dos povos pobres e a paz, cumpre agora examinar as linhas de ação que se oferecem no que concerne aos problemas que afetam cada grande região do mundo.

3 — PAISES SOCIALISTAS

O Brasil não pode ignorar, sem limitar-se injustamente, a realidade, a vitalidade e o dinamismo dos Estados socialistas. Foram, por isso, tomadas providências para o estabelecimento das relações diplomáticas com a Hungria, a Romênia e a Bulgária e prosseguem os estudos para normalizar nossas relações com todos os países.

Convicto de que o continuado desconhecimento de uma situação política e jurídica estável não propicia a redução das tensões internacionais, determinou o Governo que a Delegação do Brasil à Assembléia Geral das Nações Unidas vote, na primeira oportunidade que se apresentar, pela aceitação plena das credenciais dos representantes da República Popular da Hungria e pela inclusão, na ordem do dia, da questão da representação da República Popular da China.

Nesta área, como em tôdas as demais, as medidas para ampliação de nossos mercados no exterior são da maior relevância: tôdas as possibilidades serão exploradas objetivamente, sem admitir sejam elas desvirtuadas para fins ilegítimos.

4 — EUROPA

A todo o mundo afetam a paz e a estabilidade da Europa. Ninguém pode descuidar-se do problema da normalização das relações entre os dois grandes blocos de poder na sua fronteira mais viva, que biparte o Continente europeu. Não é possível desconhecer aqui os interesses vitais de uma parte e de outra sem pôr em risco as possibilidades de uma convivência sincera.

O Governo brasileiro acredita que uma das questões críticas que requerem tratamento preciso e sem tergiversações, no inte-

rêsse de todos, é a questão da Alemanha. Estamos profundamente convictos de que o problema alemão é um dos problemas chaves da tensão mundial e desejamos reafirmar que nossa posição sobre o assunto continua inalterada. Acreditamos que o governo de Bonn é a verdadeira expressão política da Alemanha.

Poucos acontecimentos poderão contribuir mais para a paz e a prosperidade do mundo que o substancial progresso econômico verificado na Europa ocidental nos últimos anos. Ligados a essa região por tantos laços, em que sobreleva o vínculo perene com o povo português, consideramos indispensável que o progresso europeu resulte em trocas comerciais mais abundantes e num apoio decisivo ao desenvolvimento econômico do Brasil e da América Latina. Não serão, a longo prazo, vantajosos para a própria Europa os esforços de integração econômica a que ora se dedica, se deles decorrer a indiferença pelas grandes possibilidades da cooperação com a América Latina.

Os interesses europeus, há que sublinhar, se ajustam complementarmente aos interesses brasileiros de aumentar suas relações de troca com o Velho Continente e dêle absorver parcelas mais substanciais de investimentos e de créditos a longo prazo. É indispensável, para tanto, que as pautas de importação e exportação sejam atualizadas, levando em conta a rápida e crescente industrialização brasileira. É indispensável, por outro lado, que os mecanismos europeus de financiamento, que prosseguem submetidos à restritiva regulamentação da Convenção de Berna, sejam adaptados às novas exigências mundiais de financiamento a prazo longo.

O mercado brasileiro constitui hoje um dos mercados em maior expansão do mundo e reflete a demanda de uma população crescente, que conta setenta milhões de habitantes e cuja renda *per capita* é igualmente crescente. Este mercado sempre esteve aberto à oferta internacional e sempre foi particularmente sensível à tradição de qualidade da indústria européia. O incremento da procura de bens de produção, determinado pelo rápido desenvolvimento brasileiro, entretanto, torna necessária a adoção de esquema de financiamento por mais longo prazo de parte dos países que queiram acompanhar a expansão de nossas compras.

O Governo empreenderá as necessárias gestões, junto aos países europeus, no sentido de promover a adoção de formas de financiamento a prazo longo, compatíveis com o nosso mútuo interesse na aplicação do intercâmbio comercial e na sã aplicação, na aceleração do desenvolvimento brasileiro, da poupança européia.

5 — MUNDO AFRO-ASIÁTICO

Não menos importantes, hoje em dia, do que os laços tradicionais que nos ligam à Europa, são os interesses, aspirações e pontos de contato entre o Brasil e os povos da África e da Ásia. Com todos eles, praticamente, estamos irmanados na luta pelo desenvolvimento econômico, pela defesa dos produtos de base, pela industrialização, pela incorporação à vida nacional de todas as camadas da população. Da mesma aspiração de paz mundial participamos e com o mesmo fervor e a mesma disposição de agir nos conselhos mundiais pela redução das tensões. Somos um povo de todas as raças, em que a cor, a religião, a filiação política são irrelevantes, e o indivíduo vale pelo que é. Não aceitamos qualquer forma ou modalidade de colonialismo ou imperialismo. Pode-se afirmar, com a sinceridade mais absoluta, que o Brasil se esforçará para que todos os povos coloniais, repetimos, todos, sem exceção, atinjam sua independência, no mais breve prazo possível, e nas condições que melhor facultem sua estabilidade e progresso.

O princípio de autodeterminação, em suas aplicações, necessariamente envolve problemas específicos em cada situação. Não é possível confundir a pretensão de um povo à independência com a pretensão de um Estado a obter território alheio por motivos apenas de proximidade geográfica.

Nenhuma satisfação maior para o Governo, no cenário mundial, do que ver aproximar-se o dia em que um povo de tanta significação no mundo islâmico, como é o argelino, atingirá a sua independência. O Brasil formula os melhores votos para que os entendimentos entre os dois grandes estadistas, que são De

Gaullle e Bourguiba, possam facilitar o encaminhamento de uma solução decisiva para a heróica luta do povo argelino.

Não serão descuidadas as oportunidades para estreitar relações com os povos árabes, cuja cultura tem velhas conexões com a nossa e cujos filhos vieram ao Brasil para engrandecê-lo.

O nosso esforço em África, por mais intenso que venha a ser, não poderá senão constituir uma modesta retribuição, um pequeno pagamento da imensa dívida que o Brasil tem para com o povo africano. Essa razão, de ordem moral, justificaria por si só a importância que este Governo empresta à sua política de aproximação com a África. Mas há mais : queremos ajudar a criar, no Hemisfério sul, um clima de perfeito entendimento e compreensão em todos os planos : político e cultural, uma verdadeira identidade espiritual. Se bem que em fases diversas de desenvolvimento, os problemas que nos confrontam, de um e de outro lado do Atlântico, são semelhantes, possibilitando, destarte, o aproveitamento das soluções encontradas.

Uma África próspera, estável, é condição essencial para a segurança e desenvolvimento do Brasil.

O Governo está estudando a criação de novas missões diplomáticas permanentes em países africanos, que simbolizem desde já o respeito em que os temos e a relevância que lhes atribuímos. Precisamos conhecer-nos melhor. Projeta-se o envio de missão especial de observação que possa formar impressão de conjunto desses países, consultar os desejos de seus líderes e de seus povos e esclarecer o Governo com maior precisão. O Ministério das Relações Exteriores já recebeu instruções para criar uma comissão de estudos das nossas relações com a África.

O Governo aborda o problema de suas relações com os Estados africanos com humildade. Sabemos que não poderemos dar-lhes ajuda material significativa. Mas temos a vivência, eles e nós, de luta em meios ecológicos semelhantes, que pode propiciar proveitoso intercâmbio de técnicas e experiências. Temos, os brasileiros, uma sociedade multi-racial tão harmoniosa e integrada que talvez não nos seja difícil a compreensão e o respeito em que toda boa amizade deve fundar-se.

A presente situação do Congo contrista a opinião pública e o Governo do Brasil. Não poderiam as Nações Unidas ter garantido a ordem e a segurança naquele país, quando os meios e poderes suficientes não lhe foram outorgados em tempo. O Brasil não vê por que deixar de confiar na inteligência e na capacidade do Secretariado da Organização, seu órgão permanente de contatos e execução. O Brasil está convencido da responsabilidade de todos os Estados-Membros das Nações Unidas de cooperarem honesta e eficazmente a fim de que a nova nação africana supere as lutas fratricidas, e os crimes em seu curso cometidos, e atinja a liberdade, estabilidade, total independência e indestrutível unidade a que tem direito. O Congo é dos congolezes e a tarefa das Nações Unidas é criar condições que os permitam governar, constitucionalmente e sem ódios, seu próprio país e encaminhá-lo para a plena utilização de suas potencialidades. É preciso impedir que os acontecimentos no Congo sirvam de instrumento para que qualquer país, ou grupo de países, obtenha vantagem para sua posição internacional específica.

6 — POLITICA CONTINENTAL

As possibilidades de ação e, portanto, as responsabilidades do Brasil no Hemisfério Ocidental são evidentemente maiores de que em qualquer outra região.

A evolução histórica recente de algumas nações irmãs estaria mais inclinada para a esquerda ou para a direita do que pareceria desejável, a juízo de alguns. Pouco importa, embora convenha manter aberto, de norte a sul, amigável e cooperativo, o diálogo sobre as recíprocas experiências e necessidades. O que importa, todavia, é a afirmação, por todo país latino americano, de sua autodeterminação, preservada de qualquer intervenção alheia nos próprios negócios e resguardada de qualquer intervenção própria nos negócios alheios.

O Brasil manter-se-á fiel ao sistema interamericano e tudo fará para vitalizá-lo. Como foi reconhecido pela Ata de Bogotá, na qual estão consagrados os principais pontos práticos e teóricos da Operação Pan-Americana, a solução dos problemas que afligem o Continente dependerá substancialmente do progresso econômico.

Esse progresso econômico não será estimulado enquanto não se decidirem os Governos da América a passar do plano das formulações teóricas para o terreno da execução prática de medidas adequadas. Por isso, é firme propósito do Governo brasileiro cuidar desde logo dessas providências concretas. Já no Itamarati estão sendo elaboradas propostas definidas e objetivas com esse fim.

A disposição do atual Governo norte-americano parece ser a melhor possível. Os pronunciamentos das autoridades do referido Governo e as primeiras medidas que tomou, com a criação de uma comissão inter-ministerial para assuntos latino-americanos, são do melhor augúrio. Esperamos colocar em bases bilaterais fecundas e realistas as nossas relações com os nossos tradicionais amigos do norte.

O Governo brasileiro confia em que o Governo norte-americano, como os das demais repúblicas do Continente, tenha plena consciência da necessidade de que a evolução da América Latina se processe por caminhos democráticos, para o que é indispensável que suas exportações aumentem, que sua industrialização se acelere, que sua agricultura atinja melhores índices de produtividade, que seu povo se eduque.

O Governo brasileiro adotou política que envolve consideráveis sacrifícios, para desenvolver o País em bases reais e ordenadamente. Espera compreensão e apoio. Juntamente com outros países da América Latina, o Brasil tem-se empenhado num esforço sério, que este Governo levará avante, para criar uma zona de livre comércio, capaz de estimular a prosperidade intra-regional.

Pretende o Governo realizar os esforços que se façam necessários, e adotar as providências ao seu alcance, para que a execução do Tratado de Montevideu venha a abrir, a cada Estado, o mais amplo e mais racional aproveitamento de suas potencialidades, do que resultará o desenvolvimento mais rápido e mais seguro de suas perspectivas econômicas.

Importa, assim, proceder, de um lado, a razoável especialização, dentro da zona de livre comércio e, de outra parte, a adequada concentração de recursos de capital e de tecnologia, para atacar

empreendimentos demasiadamente amplos para cada um dos países-membros, isoladamente. Deve-se mencionar, nesta última linha de idéias, a conveniência da instalação e operação de institutos tecnológicos que aumentem rapidamente o patrimônio de conhecimentos técnicos da América Latina.

Quanto aos atuais acontecimentos que perturbam as relações interamericanas, o Governo brasileiro confia em que as Nações irmãs nêles envolvidas encontrarão em breve, e de acôrdo com os princípios consagrados pelo sistema interamericano, a solução pacífica e justa que êles requerem. O Brasil estará sempre pronto a prestar, em qualquer oportunidade, a sua colaboração mais completa para a pacificação da família continental. Não se pode permitir que o problema da América Latina assuma a feição de lutas e conflitos regionais. O problema real de nossa comunidade fraterna tem de ser e de evoluir rapidamente para a satisfação das aspirações comuns de desenvolvimento econômico, maturidade política e justiça social.

O Governo brasileiro está disposto à colaboração mais íntima e ao mais perfeito entendimento com as Repúblicas irmãs da América Latina, tanto no que diz respeito aos problemas regionais, quanto às questões de âmbito mundial.

Essas, em termos muito gerais, as observações que cabe fazer sôbre a política exterior que o Governo se propõe adotar, e que podem ser resumidas nos seguintes pontos:

- 1) Respeito aos compromissos e à posição tradicional do Brasil no mundo livre;
- 2) Ampliação dos contatos com todos os países, inclusive os do mundo socialista;
- 3) Contribuição constante e objetiva à redução das tensões internacionais, quer no plano regional, quer no mundial;
- 4) Expansão do comércio externo brasileiro;
- 5) Apoio decidido ao anticolonialismo;
- 6) Luta contra o subdesenvolvimento econômico;

- 7) Incremento das relações com a Europa, em todos os planos;
- 8) Reconhecimento e atribuição da devida importância aos interesses e aspirações comuns ao Brasil e às Nações da África e da Ásia;
- 9) Estabelecimento e estreitamento de relações com os Estados africanos;
- 10) Fidelidade ao sistema interamericano;
- 11) Continuidade e intensificação da Operação Pan-Americana;
- 12) Apoio constante ao programa de Associação do Livre Comércio Latino-Americano;
- 13) A mais íntima e completa cooperação com as Repúblicas irmãs da América Latina, em todos os planos;
- 13) Relações de sincera colaboração com os Estados Unidos, em defesa do progresso democrático e social das Américas;
- 15) Apoio decidido e ativo à Organização das Nações Unidas para que ela se constitua na garantia efetiva e incontestável da paz internacional e da justiça econômica.

INDICE

INTRODUÇÃO	VII
I — SITUAÇÃO ECONOMICO-FINANCEIRA	
A — PARTE GERAL	
1 — COMPORTAMENTO GLOBAL DA ECONOMIA	3
<i>a</i> — Evolução Recente	3
<i>b</i> — Desequilíbrio Monetário	4
<i>c</i> — Desequilíbrio Estrutural	6
<i>d</i> — Desequilíbrio Regional	7
<i>e</i> — Desequilíbrio do Balanço de Pagamentos	10
<i>f</i> — Conclusão	13
2 — FINANÇAS PÚBLICAS	15
<i>a</i> — Situação em 1960	15
<i>b</i> — Situação em 1961. Desequilíbrio Potencial	18
3 — MOEDA E CRÉDITO	20
<i>a</i> — Situação em 1960	20
<i>b</i> — Perspectiva para 1961	21
4 — RELAÇÕES ECONÓMICAS COM O EXTERIOR	22
<i>a</i> — Exportações e Importações	22
<i>b</i> — Balanço de Pagamentos	23
<i>c</i> — Situação Cambial	25
B — PARTE ESPECIAL	
1 — ENERGIA	26
<i>a</i> — Carvão	26
<i>b</i> — Petróleo	27
<i>c</i> — Energia Elétrica	30
<i>d</i> — Energia Nuclear	33

2 — TRANSPORTES	35
<i>a</i> — Marítimo e Interior	35
<i>b</i> — Ferroviário	36
<i>c</i> — Rodoviário	38
<i>d</i> — Aeroviário.	41
<i>e</i> — Política Geral	42
3 — COMUNICAÇÕES	44
4 — INDÚSTRIA	45
5 — ATIVIDADES AGROPECUARIAS	49
<i>a</i> — Situação no Decênio 1951-1960	49
<i>b</i> — Situação em 1960	52
6 — Armazéns, Silos e Frigoríficos	53

II — SITUAÇÃO SOCIAL

1 — EDUCAÇÃO E CULTURA	57
2 — SAÚDE	62
3 — TRABALHO	66
4 — PREVIDÊNCIA SOCIAL	71
5 — ASSISTÊNCIA SOCIAL	73
6 — HABITAÇÃO E URBANIZAÇÃO	75
7 — IMIGRAÇÃO E COLONIZAÇÃO	77

III — SITUAÇÃO POLÍTICO-INSTITUCIONAL

1 — ORDENAMENTO JURÍDICO	81
2 — REGIME DA PROPRIEDADE	84
3 — ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL	86
4 — SEGURANÇA NACIONAL	87

IV — POLÍTICA EXTERNA

1 — DIRETRIZES GERAIS	91
2 — NAÇÕES UNIDAS	93
3 — PAÍSES SOCIALISTAS	94
4 — EUROPA	94
5 — MUNDO AFRO-ASIÁTICO	96
6 — POLÍTICA CONTINENTAL	98

DEPARTAMENTO DE IMPRESA NACIONAL
1961