

*EFEITOS ECONÔMICOS E FINANCEIROS DO PROGRAMA**

- *ELIMINAÇÃO DOS PONTOS DE ESTRANGULAMENTO*
 - *REMOÇÃO DOS OBSTÁCULOS
À PRODUÇÃO AGRÍCOLA, MINEIRA E FLORESTAL*
 - *INTEGRAÇÃO DO MERCADO INTERNO*
 - *DESCENTRALIZAÇÃO DA INDÚSTRIA*

Na certeza de termos contribuído apreciavelmente para o conhecimento de um documento da maior importância para a nossa economia, encerramos hoje a publicação do Relatório da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos.

Foi O OBSERVADOR a única publicação que se abalçou a uma divulgação tão custosa. Sente-se, todavia, retribuído pela contribuição que tal fato representou, e espera que os leitores tenham tido satisfação pela oportunidade de conhecer e apreciar o Relatório.

A importância da contribuição à economia brasileira de um programa de investimentos prioritários, visando ao melhoramento e expansão dos serviços básicos, pode ser avaliada desde que lembrados os desequilíbrios e distorções que acompanharam, passo a passo, o recente surto de desenvolvimento econômico do país. Da implementação do programa da Comissão, podem-se esperar grande número de efeitos benéficos, não apenas de natureza geral, resultante do alargamento da base da economia, mas ainda do ponto de vista do melhoramento

* Fonte: O Observador Econômico e Financeiro, Ano XXI, N° 240/241, fevereiro/março de 1956.

da estrutura financeira das empresas governamentais e privadas que operam nos setores básicos, assim como sob o ponto de vista do balanço de pagamentos. Entre as várias contribuições positivas que o programa pode trazer vale mencionar as seguintes:

A – Eliminação de pontos de estrangulamento, que impedem ou dificultam a distribuição da produção existente, ou resultam na subutilização dos recursos produtivos.

B – Remoção de obstáculos à maior expansão da produção agrícola, mineira e florestal, assim como à ampliação de fábricas existentes ou à instalação de novas.

C – Integração do mercado interno, em virtude de um sistema mais eficaz de conexões inter-regionais que favorecerão a especialização e produção em larga escala.

D – Descentralização da indústria, propiciando distribuição mais equilibrada do poder econômico e aliviando o congestionamento dos presentes centros industriais.

ELIMINAÇÃO DE PONTOS DE ESTRANGULAMENTO

O problema dos pontos de estrangulamento pode ser convenientemente apreciado à luz de exemplos. A carência de transportes no Estado de Goiás e no Triângulo Mineiro é um dos fatores explicativos da alta percentagem de perda das safras de arroz e milho; ao mesmo tempo o atraso no atendimento das requisições de transporte tem encorajado a especulação por parte de proprietários de armazéns. De tudo tem resultado um custo final desnecessariamente alto para o consumidor. Mediante a reabilitação da via permanente da E.F. Goiás e o fornecimento de vagões e locomotivas, a Comissão Mista prevê uma ampliação, em curto prazo, de 200% na capacidade da Estrada, expansão essa levada em conta nos projetos de reabilitação da Rede Mineira e da Mogiana.

No Estado do Rio Grande do Sul já se têm registrado perdas de mais de 10% da safra de trigo, devido à escassez de transporte e de armazenamento. Um dos projetos da Comissão visa ao estabelecimento de uma rede de 11 silos modernos, os quais, juntamente com os melhoramentos planejados para a Viação Férrea e a modernização da frota de cabotagem, permitirão movimentação adequada de toda a safra. Na E.F. Noroeste do Brasil e na V.F. Paraná-Santa Catarina, o atraso médio no atendimento de requisições de transporte para madeiras tem sido, em algumas ocasiões, de 8 a 6 meses, respectivamente. A capacidade de embarque de gado na Noroeste chegou mesmo a decrescer de 15% no período 1949-1952,

em que os rebanhos bovinos da área aumentavam de 2 milhões de cabeças. O programa prevê um aumento de 50% na capacidade de tráfego da Paraná-Santa Catarina e duplicação na Noroeste.

A Estrada de Ferro Central do Brasil, espinha dorsal da indústria brasileira de aço, que dela depende para o transporte maciço de carvão mineral e vegetal, minério de ferro, manganês, calcário e produtos laminados, vem constituindo um grave fator limitativo. A Usina de Volta Redonda calcula que nada menos de 51 mil toneladas de produção potencial se perderam, em 1950, devido a atrasos e falta de regularidade no transporte de matérias-primas. Em outros períodos, a usina tem sido forçada a operar à base de estoques perigosamente baixos de matérias-primas. As usinas de aço da Belgo-Mineira, à base de carvão de madeira, em Monlevade e Sabará, se têm visto forçadas a operar, intermitentemente, abaixo da capacidade, por falta de transporte ferroviário, a despeito de haverem recorrido constantemente ao transporte rodoviário, de massas de baixo valor unitário, como carvão vegetal e manganês. É sabido que aumentos substanciais de produção seriam factíveis nas duas usinas se fossem removidos os obstáculos de transporte e energia. A Companhia Siderúrgica Barra Mansa, próxima a Volta Redonda, teve que interromper três vezes, durante 1951, a operação do seu alto forno de 70 toneladas diárias, em vista da irregularidade de transporte de matérias-primas pela Central do Brasil. O programa da Comissão Mista para reaparelhamento tanto da bitola larga como da bitola estreita da Central, programa que abrange, principalmente, a remodelação da via permanente e a compra de vagões de carga, habilitará a Central eficientemente a utilizar as 120 locomotivas Diesel-elétricas recentemente adquiridas pela ferrovia, e assegurará a operação regular e contínua das usinas de aço vitais para o país.

De não menor importância são os obstáculos criados pela escassez de energia elétrica, que o programa da Comissão Mista contribuirá para superar. Com efeito, o racionamento de energia, não só para os consumidores residenciais, mas ainda para uso industrial, se tornou um estado de coisas crônico nos maiores centros industriais brasileiros, e, mais particularmente, no Rio, São Paulo e Belo Horizonte. A consequência tem sido, em alguns casos, a redução do nível de operação industrial; em outros, uma reestruturação dispendiosa dos horários de trabalho para utilização de energia fora das pontas de carga, com dispêndios mais altos para salários extraordinários por trabalhos noturno e dominical; além disto, cortes de corrente repetidos e as variações abruptas de voltagem interrompem o trabalho e provocam deterioração do equipamento.

ELIMINAÇÃO DE OBSTÁCULOS À EXPANSÃO

Estreitamente ligado ao efeito desfavorável dos pontos de estrangulamento, que forçam a subutilização das instalações produtivas já existentes, é o desestímulo que a escassez de serviços básicos exerce sobre planos de expansão e desenvolvimento, quer da produção primária quer da manufatureira. É indubitável que a escassez de transporte entorpeceu grandemente a expansão das indústrias que dependem da movimentação de massas de matérias-primas de baixo valor unitário, tais como as indústrias de cimento e aço, em regiões tais que o centro de Minas Gerais ou o vale do Paraíba, bem localizadas em relação aos mercados consumidores. De outro lado, a escassez de energia elétrica tem desencorajado o estabelecimento de numerosas fábricas em Belo Horizonte e Curitiba, ao passo que no Rio de Janeiro e São Paulo as empresas de eletricidade se têm visto obrigadas a negar ou retardar o atendimento de numerosos pedidos de instalações industriais.

Não só a produção agrícola, mas também a expansão pecuária, tem sido grandemente prejudicada pela falta de transporte ferroviário. Alguns dos citados pontos de estrangulamento existentes nas estradas de ferro Noroeste, Goiás e Paraná-Santa Catarina, que servem a zonas de rápido crescimento, exemplificam casos em que um programa bem concebido de reequipamento pode, de um só golpe, romper pontos de estrangulamento, que impedem a utilização da capacidade produtiva já existente, e criar condições para um crescimento maior da produção, mediante o estabelecimento de novas empresas.

INTEGRAÇÃO MAIOR DO MERCADO INTERNO

Chamou-se a atenção para a profunda transformação da economia brasileira, de um sistema predominantemente orientado para a exportação, para um sistema em que a produção industrial e agrícola a serviço de um mercado interno em expansão se tornou de importância primordial. Acentuou-se, ao mesmo tempo, o incremento ocorrido no comércio entre as diversas regiões e o fato de que a construção de rodovias-tronco, assim como a interconexão de sistemas ferroviários originalmente concebidos para carreamento de exportações para os portos, têm contribuído para maior integração do mercado nacional. A falta de um serviço adequado e eficiente de cabotagem e de transporte ferroviário permanece, contudo, um fator perturbador de integração mais profunda das várias regiões do país. A contribuição que a execução do programa de cabotagem da Comissão Mista pode trazer para a consecução desse objetivo se tornará óbvia, se nos lembrarmos de que cinco Estados no Norte e no Nordeste, um no centro e dois

no Sul do Brasil, dependem da navegação mercante para o seu comércio interestadual com mais de 70% da tonelage.

De não menor importância será o reequipamento das ferrovias-chave, e mais particularmente as seguintes: o sistema da Central do Brasil, que liga o Rio de Janeiro e a área industrial do Vale do Paraíba e São Paulo, com as zonas de mineração de Minas Gerais e a região pecuária e madeireira do Norte de Minas Gerais; o complexo da Sorocabana, Paraná-Santa Catarina e Viação Férrea do Rio Grande do Sul, que constitui a ligação de bitola estreita entre São Paulo e o Sul, e ao mesmo tempo serve à fronteira agrícola do Oeste de São Paulo e Norte do Paraná; e, finalmente, os complexos Goiás-Mogiana e Noroeste-Paulista, que vinculam São Paulo com a fronteira agrícola e pecuária que caminha para o Oeste e que ora evolui para uma economia orientada no sentido da produção de alimentos e matérias-primas para os grandes mercados consumidores.

Uma das curiosas características da indústria brasileira, particularmente no interior, é o fato de que numerosas fábricas mantêm amplas oficinas de reparos e que a entrega de serviços especializados a outras firmas é ainda muito limitada. Uma das razões é obviamente a irregularidade e deficiência do sistema de transporte. Parece óbvio que a falta de um grau maior de especialização e a excessiva duplicação de instalações de reparos, tendem elevar os custos unitários de produção, desvantagem que o programa de melhoramentos de serviços ferroviários da Comissão Mista poderia em grande parte eliminar.

O melhoramento das instalações de transporte tenderá provavelmente a abrir novos mercados para a indústria, levando a mudanças profundas nos métodos de distribuição. Somente quando o sistema de transporte tem desempenho adequado, é que se pode pensar em vendas maciças, porque de outra forma seria necessária a manutenção de estoques excessivos de cada artigo, com resultante alta de custo de distribuição. O programa da Comissão Mista contribuirá para criar as condições necessárias à introdução de métodos modernos de venda e distribuição, fora dos principais centros metropolitanos.

DESCENTRALIZAÇÃO MAIOR DA INDÚSTRIA

Deficiências de transporte no interior, assim como o fato de que até o começo da década dos quarenta, as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro gozavam de suprimento relativamente amplo de energia, em comparação com outras regiões do Brasil, figuram entre as principais razões para a excessiva concentração da produção industrial nesses dois grandes centros urbanos. Torna-se patente esse

alto grau de centralização quando se recorda que, em 1949, o Distrito Federal e a cidade de São Paulo responderam por metade, pelo menos, do valor bruto da produção industrial do país.

A centralização excessiva suscitou numerosos e sérios problemas. Em primeiro lugar, as zonas residenciais, escolas, os serviços de água e esgoto, energia e gás, assim como os transportes urbanos têm sido sobrecarregados a um ponto crítico; formidáveis problemas econômicos e sociais daí resultaram, como o ilustram as “favelas” do Rio de Janeiro, a escassez de água no Rio e São Paulo e o crescente congestionamento de tráfego. Em segundo lugar, a tendência de se efetuar o processamento de matérias-primas e alimentos, a grandes distâncias das suas fontes de produção, sobrecarrega o sistema de transportes, porque se trata de produtos muito mais volumosos que os bens acabados ou semi-elaborados. Em terceiro lugar, a infra-estrutura de capital existente em cidades do interior, sob a forma de instalações de transporte e melhoramentos urbanos, permanece às vezes inadequadamente inutilizada, particularmente nas zonas que assistiram ao fenecimento da prosperidade cafeeira, e que hoje são o cenário de uma atividade mais diversificada porém menos intensa. No interior dos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais se contam dúzias de cidades desse tipo.

Num grande número de casos foi a escassez de energia que desencorajou os investidores de se aproveitarem de um suprimento relativamente amplo da infra-estrutura social, de disponibilidades de mão-de-obra mais barata, e de acesso mais fácil a matérias-primas.

Ainda que a Comissão Mista tenha procurado criar as condições prévias necessárias para maior descentralização industrial, tem ela pleno conhecimento de que a provisão de energia e o melhoramento de transporte, fora dos dois grandes centros urbanos, não será por si só estímulo suficiente para a descentralização geográfica de todos os tipos de indústrias. Em alguns casos importantes, a ocorrência de trabalhadores já altamente treinados e a possibilidade de um alto grau de especialização, tornam São Paulo e o Distrito Federal altamente vantajosos para o estabelecimento de novas indústrias, crescendo-se a atração daqueles fatores pela proximidade de indústrias complementares e pela rede de distribuição de mercados e de instituições financeiras. Há, entretanto, um grande número de outras empresas industriais para as quais essas considerações são de importância secundária, sendo sobrepujadas, caso houvesse maior disponibilidade de energia e de serviços de transporte fora das duas maiores cidades.

O programa da Comissão Mista poderá resultar num grau maior de descentralização industrial pelo seguinte:

1) Dois projetos de expansão de energia elétrica Itutinga e Salto Grande do S. Antônio – que fornecerão um reforço de 74.000 kW à região central de Minas Gerais, fonte de matérias-primas.

2) Um programa de energia de largo porte, de que resultará um incremento de 137% de capacidade geradora no Norte e Noroeste de São Paulo. Esta zona é servida por eficientes estradas de ferro, é importante produtora de algodão, amendoim e de vários tipos de produtos alimentícios e contém uma dúzia de cidades importantes, tais como Campinas e Ribeirão Preto, onde já se registra um certo grau de expansão industrial, que se intensificará tão cedo haja energia disponível.

3) O programa de energia elétrica do Estado do Rio Grande do Sul, cuja segunda etapa foi objeto de estudos da Comissão Mista, fornecerá um suprimento muito mais amplo de energia às cidades de Porto Alegre, São Leopoldo, Santa Maria, Novo Hamburgo que já possuem apreciável produção manufatureira.

4) O projeto do Salto Grande, em São Paulo, que se destina a fornecer energia para uma dúzia de cidades em São Paulo e Norte do Paraná – a zona de fronteira agrícola do Brasil em mais rápida expansão. A energia de Salto Grande levará ao estabelecimento da indústria de beneficiamento de produtos agrícolas e de produção de bens de consumo.

5) A Comissão Mista recomendou a expansão da Usina Hidrelétrica de São Francisco, que fornecerá energia às mais importantes cidades costeiras do Nordeste. O aumento de 120 para 180 mil kW da capacidade geradora planejada em Paulo Afonso fornecerá àquela Usina as sobras de energia necessárias para acelerar a industrialização no Recife, no centro algodoeiro de Campina Grande, João Pessoa, no Salvador, capital do Estado da Bahia, assim como em várias pequenas cidades litorâneas. Em vista dos graves obstáculos naturais ao desenvolvimento de uma produção agrícola diversificada e estável na maior parte do Nordeste, e ao crescimento extremamente rápido da população, há necessidade particularmente urgente de se incrementar a industrialização. A existência de um excelente abastecimento de fibras, óleos vegetais e certos tipos de minério, abundância de mão-de-obra e a existência de mercados locais já apreciáveis e que desfrutam de um certo grau de proteção natural por causa da distância que o separa dos maiores centros industriais do país – eis aí um complexo de condições conducentes ao progresso industrial. A existência de um suprimento mais

adequado de energia poderá induzir os homens de empresa e investidores nordestinos a desenvolver as indústrias locais, ao invés de canalizar um tanto do seu talento e riqueza para empresa em outras regiões do país, sem contar a atração que se pode exercer sobre empresas e investidores do Sul do país e do Exterior.

Não menos benéficos que o programa de expansão de energia elétrica, em termos de estímulo à descentralização da atividade industrial, são os programas de reequipamento ferroviário e da frota de cabotagem.

Os melhoramentos planejados do transporte ferroviário e de cabotagem poderão trazer contribuição para a descentralização industrial, não inferior à que resultará do programa de energia elétrica. A remodelação da frota de cabotagem auxiliará as indústrias do Rio Grande do Sul e do Nordeste a obter equipamento e matérias-primas de outras partes do Brasil, e a distribuir seus produtos mais eficientemente aos mercados consumidores. Ao mesmo tempo, a reabilitação de ferrovias tais como o sistema da Central em Minas Gerais, os da Paulista, Araraquara, Mogiana e Sorocabana, que dão transporte às promissoras cidades incipientemente industrializadas no interior de São Paulo – serão de grande auxílio para descentralizar a atividade industrial nesses dois Estados-chave. O projeto de reequipamento da Leopoldina e o de conservação de estradas de rodagem no Rio de Janeiro tenderão, finalmente, a abrir perspectivas industriais na parte norte do Rio de Janeiro, que dispõe de matérias-primas para a indústria de cimento e que já é um importante centro de laticínios e produção alimentícia.

EFEITOS FINANCEIROS DO PROGRAMA

Por uma série de razões discutidas alhures – salientando-se entre elas a influência combinada de inflação acelerada, contrastando com tarifas relativamente rígidas, e a falta de manutenção e renovação do equipamento durante a depressão dos anos 30 e período da guerra – as empresas brasileiras que operam no campo de transportes pesados foram colhidas por um círculo vicioso. As dificuldades financeiras impediram a execução de programas oportunos e satisfatórios de manutenção e renovação de equipamento. Daí resultaram, de um lado, uma aguda elevação do custeio e, de outro, uma deterioração da qualidade do serviço. As crescentes despesas de custeio, refletindo não apenas o obsolescimento do equipamento, mas o complexo de condições inflacionárias do país, ainda mais lhe debilitou a produção financeira. Ao mesmo tempo, a própria deterioração do serviço e o mau desempenho das empresas aumentou a resistência popular aos reajustamentos tarifários exigidos. Em alguns casos mesmo, deixou-

se de lado, completamente, a reabilitação das instalações existentes, em favor de um desenvolvimento acelerado de formas alternativas de transporte.

Este panorama de dificuldades financeiras cumulativas dramatiza a urgência de se executarem programas de reequipamento, que tornem possível a realização de resultados financeiros substanciais, sob a forma de economias de custeio e incremento da receita. Isso sem esquecer a consideração liminar de que a consecução de progresso na situação financeira das ferrovias, assim como das companhias de navegação costeira e fluvial, não assenta apenas no reaparelhamento material, senão que em reformas administrativas e mudanças de regime operacional. Em mais de um caso, torna-se-ão necessários também reajustamentos tarifários de porte, sem se esquecer que, de um modo geral, a relação entre a política tarifária de transporte e à tendência geral dos preços e custos na economia, afetará decisivamente a posição financeira das empresas de transporte.

As economias de custeio e as perspectivas abertas para o incremento da receita como resultado da execução dos programas de reaparelhamento da Comissão Mista, proporcionarão a tais empresas um grau de flexibilidade muito maior. Assim poderão elas de futuro executar programas adicionais de reequipamento e expansão, financiados predominantemente com suas próprias receitas ou, na pior das hipóteses, manter reservas adequadas para futura renovação do equipamento. Ou ainda, ser-lhes-á talvez possível, recuperar solvência financeira com auxílio de reajustamentos tarifários menores do que seria de outra forma necessário, sendo mesmo possível, no caso da navegação de cabotagem reduzir substancialmente as tarifas. Bastará lembrar, para sublinhar a importância de uma redução das despesas do custeio das empresas de transporte pesado, que em 1951 o déficit das ferrovias federais montou a 1.218 milhões de cruzeiros, e o das ferrovias operadas pelos Estados a 125 milhões de cruzeiros. No mesmo ano, a relação entre o custeio e a receita atingiu, em média, 136 para as ferrovias federais e 126 para as dos governos estaduais. Em relação à navegação costeira, o ônus conjunto de subsídios e coberturas de déficits das duas empresas de cabotagem do governo foi recentemente estimado em cerca de 200 milhões de cruzeiros.

Os dispêndios governamentais para a cobertura de déficits de operação atingem, assim, magnitude comparável às despesas anuais em moeda nacional, requeridos para execução de todo o programa de investimento da Comissão Mista; é claro, entretanto, que a repetida atribuição de fundos públicos para a simples cobertura de déficits, que poderiam ser eliminados através de um programa modesto de investimentos, constitui um desperdício de recursos, quer

do ponto de vista das empresas deficitárias, quer do conjunto da economia. Poder-se-á argüir que, na medida em que os déficits de custeio são motivados pelo propósito deliberado de manter tarifas baixas, antes que por ineficiência administrativa ou obsolescência do equipamento, podem traduzir uma política econômica ou social de subvencionamento do comércio, indústria, agricultura ou de certos grupos de consumidores. Tal política representa uma forma particularmente ineficaz de subvencionamento, principalmente quando, como é o caso do transporte ferroviário e da cabotagem no Brasil, as tarifas presumivelmente inadequadas são inevitavelmente associadas a baixo padrão de serviço. Os custos ocultos, sob forma de perdas de produção, estragos e avarias, e imobilização de capital de giro, como consequência dos atrasos criados pelo estrangulamento do transporte, são em realidade muito superiores aos ilusórios benefícios que se poderiam derivar da manutenção de tarifas excessivamente baixas.¹

Alguns exemplos, colhidos nos projetos da Comissão Mista, bastarão para indicar o escopo dos melhoramentos financeiros que se poderão provavelmente obter com a execução do programa:

1) A substituição, por navios modernos dos barcos obsoletos da frota de cabotagem do governo, alguns deles queimando óleo, mas numerosos outros operando ainda à base de carvão, e apresentando a idade mediana de mais de 30 anos, permitirá enormes reduções de custeio. Estatísticas e dados sobre custeio, analisados pela Comissão Mista, indicam que os navios modernos a serem adquiridos consoante o programa da Comissão permitiriam reduzir os custos de combustível, por tonelada-milha, para $1/3$ e $1/4$ do que presentemente se despende com os navios a óleo e para apenas $1/7$ do que custam os velhos navios movidos a carvão. O equipamento moderno de manuseio de carga, a ser instalado nos novos navios poderá proporcionar uma redução de $1/3$ das despesas portuárias. Seria perfeitamente factível uma redução de entre 25 e 50% nas despesas totais de custeio. Isso, juntamente com os acréscimos de receita tornados possível pela maior velocidade e flexibilidade dos navios, poderia converter o presente déficit

¹ A habitual dilação administrativa entre o endividamento das empresas deficitárias e a subsequente liquidação das dívidas pelo governo, induz freqüentemente os fornecedores de todos os tipos de mercadorias a exigir sobrepreço tendo esse sobrefaturamento a tornar cumulativamente mais difícil a situação financeira das empresas.

de custeio num substancial superávit anual, que poderia ser utilizado para expansão e melhoramento do serviço e redução do seu custo para o consumidor.

2) Vários componentes do programa ferroviário deverão resultar provavelmente em economias substanciais de operação e preparar terreno para alteamento das receitas. Note-se particularmente o programa de remodelação da via permanente recomendado para todas as principais ferrovias. Que esse melhoramento é importante, ilustra-o o fato de que os descarrilamentos em ferrovias brasileiras, atribuíveis principalmente a defeitos da via permanente, atingiram a 20.000 em 1949 e 16.500 em 1951. É fácil de imaginar o que isso representa em perda física e avaria de equipamento, assim como em retardamento e destruição de carga. Um outro importante aspecto do programa é a substituição de vagões de madeira por novos vagões de aço, com subsequente redução de mais de 1/3 em despesas de manutenção e reparo, sem contar a possibilidade de formação de comboios mais rápidos e pesados.

3) Uma terceira fonte de economias de custeio será a substituição da tração por locomotivas a vapor, obsoletas, pela tração diesel-elétrica, recomendada pela Comissão Mista para algumas ferrovias de tráfego mais pesado. Isso reduzirá a uma fração as despesas presentes para a aquisição e transporte de carvão e lenha, aumentando ao mesmo tempo, espetacularmente, a eficiência técnica das ferrovias. Não há dúvida de que no Brasil, como se tem universalmente verificado, a dieselização contribuirá ponderavelmente para melhorar o serviço e restaurar a solvência financeira de muitas ferrovias, a um custo em moeda estrangeira grandemente sobrepujado pelas vantagens gerais desse processo moderno de tração.

Os benefícios financeiros que vários dos portos brasileiros, assim como uma empresa de navegação fluvial para a qual foram preparados programas de reabilitação, poderão auferir de sua execução se assemelham aos benefícios que serão desfrutados pelas ferrovias e pela navegação de cabotagem.

No que diz respeito ao programa de energia elétrica, ocorre notar que a lucratividade de várias das companhias de energia elétrica e em particular das pequenas empresas brasileiras no interior, tem sido seriamente afetada por atrasos na obtenção de autorização para reajustamentos tarifários, em face de uma aguda ascensão nas despesas de custeio, assim como no custo de renovação e expansão das instalações fixas. Ao mesmo tempo, a escassez de energia se alargou por todo o país e, em muitas zonas, a sobrecarga do equipamento, resultando em variações abruptas das características da corrente e recorrência de racionamento. Essas circunstâncias tornam ainda mais difícil o reajustamento tarifário, porque ao

público repugna pagar preços crescentes por serviço cada vez menos satisfatório. O programa da Comissão Mista auxiliará de dois modos o rompimento desse círculo vicioso. Em primeiro lugar, a aquisição de equipamento novo habilitará as empresas a reduzir o custeio ou, ao menos estabilizá-lo; em segundo lugar, – por isso que se tornarão habilitadas a fornecer serviço mais adequado – haverá a possibilidade de reajustamentos tarifários tempestivos.

O programa da Comissão Mista se destina também a facilitar um amplo reexame da política governamental no campo da regulamentação das empresas do serviço público e da construção de tarifas – reexame este ora em processo – e que deveria ter por um de seus objetivos a restauração da lucratividade das empresas elétricas brasileiras de propriedade privada. Logrado esse objetivo, a indústria privada de eletricidade estaria habilitada a atrair uma parcela muito maior da poupança privada, ofertando, outrossim, um campo de investimentos particularmente adequado para as instituições de foro coletivo.

EFEITOS CAMBIAIS

Se bem que o programa da Comissão Mista tenha sido primordialmente concebido do ponto de vista do incremento da produtividade geral da economia, antes que do ponto de vista mais restrito de atenuar as pressões sobre balanço de pagamentos, deu-se cuidadosa atenção às possíveis repercussões cambiais do programa.

Houve a preocupação de se manter em baixo nível a componente cambial do programa da Comissão Mista, à luz de uma avaliação cautelosa das perspectivas do balanço de pagamentos a longo prazo, a fim de minimizar o futuro ônus da dívida. Procurou-se, outrossim, ajustar as dimensões e escalonamento no tempo das novas obrigações externas à estrutura da dívida externa já existente. Na análise de custos e benefícios, conduzida quando do exame de cada projeto individual, foi tomada em consideração a demanda adicional de matérias-primas, peças, acessórios e combustível para a operação contínua do projeto em tela, contrastando-se esse ônus com a provável contribuição do projeto para o conjunto da economia.

Mais difíceis de estimar são as repercussões indiretas sobre a demanda de importações, provocadas pelo incremento da renda que a própria implementação do programa deverá gerar. Conforme subseqüentemente se explicará, entretanto, é improvável que os efeitos dessa natureza sejam significativos por causa do escopo modesto do programa da Comissão Mista. De qualquer modo, a neutralização desses efeitos depende de políticas cambiais, fiscal e monetária

aplicáveis à economia como um todo, e não necessariamente relacionadas com qualquer programa isolado de investimento.

Releva notar, além disto, que há vários modos pelos quais o programa da Comissão Mista pode trazer positiva contribuição à melhoria da posição do balanço de pagamentos. Por exemplo, os programas de reaparelhamento portuário e ferroviário repercutirão favoravelmente sobre o movimento de exportações. Isto é evidente naqueles casos em que obstruções físicas de transporte impediram o movimento de bens exportáveis; é o que vem sucedendo com embarques de manganês e minério de ferro na zona da Central do Brasil, em Minas Gerais, pinho no Paraná, magnesita e oiticica no Ceará. Em ainda outros casos, as deficiências ferroviárias e portuárias, se bem não chegassem a impedir a movimentação das exportações, têm sido fatores importantes de aumento de custo, que enfraqueceram a posição competitiva de exportações brasileiras. São disso exemplo o algodão, madeiras, cacau, produtos de carne e cera de carnaúba, entre outros. Além disso, a reabilitação do transporte pesado e a expansão da energia elétrica são também essenciais para permitir um esforço contínuo e regular de substituição de importações. A escassez de energia e transportes vem criando empecilhos à expansão da manufatura de aço e cimento em Minas Gerais e no vale do Paraíba assim como ao desenvolvimento de depósitos de fosfato no oeste de Minas Gerais. Semelhantes obstáculos, que apenas agora vêm sendo gradualmente vencidos, se antepuseram ao desenvolvimento da indústria de alumínio em São Paulo, que terá que depender de transporte ferroviário para o seu suprimento de bauxita do sul de Minas Gerais, assim como a uma expansão maior da produção de papel e polpa de madeira no Paraná. Ainda que se reconheça, que o abrandamento de pressões de balanço de pagamentos, mediante o processo de substituição de importações, como foi salientado no Cap. IV, somente possa ser conseguido num contexto de política cambial e creditícia adequada, é indispensável um esforço contínuo nesse sentido a fim de poder o Brasil preservar um grau razoável de flexibilidade em seu quadro de importação.

Alguns dos projetos da Comissão Mista permitirão uma direta economia de divisas. Entre esses há que registrar o projeto para ensilagem de trigo, que reduzirá as perdas da safra, e o projeto da Companhia Barbará para ampliação da produção de tubos de ferro fundido. Os projetos de dragagem e reabilitação portuária, na medida em que eliminem congestão e atraso nos portos, poderão reduzir despesas cambiais com sobretaxas de fretes. De maior significação, entretanto, é o projeto

de estabelecimento de uma fábrica de álcalis no Estado do Rio de Janeiro, que criará um núcleo de indústria química pesada no Brasil e eliminará ou reduzirá, drasticamente, o consumo de divisas para a importação de barrilha, ao mesmo tempo que reforçará o abastecimento interno de soda cáustica. Calcula-se, por exemplo, que o valor da produção anual de produtos químicos pesados, nessa fábrica, poderá orçar em cerca de 10,8 milhões de dólares (à base dos preços correntes CIF de importação), enquanto o ônus conjunto de amortização e juros do equipamento, combustível e outros componentes importados, não excederá o nível anual de 3 milhões de dólares a partir de 1956 a 1957, até a liquidação do empréstimo em 1960, após o que o saldo líquido de divisas será ainda maior.

Uma contribuição particularmente importante na direção de preservar a flexibilidade do quadro de importações virá resultar do programa de expansão hidrelétrica e do reaparelhamento do transporte ferroviário e de cabotagem. No caso de energia elétrica, é evidente que, na medida que se alcance rápido progresso na geração de energia hidrelétrica, circunscrever-se-á a tendência da indústria privada de instalar seus próprios geradores à base de óleo combustível importado.

No que diz respeito a transportes, cumpria à Comissão Mista sopesar cuidadosamente, de um lado, a importância de equipar o país com um sistema de transportes mais adequado, efetivo e flexível e, de outro, a conveniência de evitar, tanto quanto possível, a criação de demandas, virtualmente incompressíveis, de produtos importados. Conforme já evidenciado, o extraordinário surto, em anos recentes, do transporte de caminhões e aviões derivou, bastas vezes, não das vantagens econômicas e técnicas que esses veículos oferecem, para o transporte, mas simplesmente, da deterioração dos meios de transporte pesado. O programa de reaparelhamento das ferrovias, e da cabotagem tenderão a corrigir tal distorção e, assim, abater o crescimento do uso de caminhões e aviões, que são muito mais dependentes de importação de equipamento, peças e combustíveis, e que não são particularmente adequados ao transporte a granel, a longa distância, de matérias-primas para indústria e produtos alimentícios. Alternativamente, esse programa poderá permitir um maior esforço global de transporte a um menor custo total de importação.

De outro lado, seria antieconômico deixar de lado a enorme vantagem de utilizar os meios de transporte mais eficientes, simplesmente por causa de considerações estritas de balanço de pagamentos, chegar-se a esse extremo seria sacrificar a produtividade total da economia em benefício de uma poupança cambial, às vezes ilusória. Foi, sobretudo, à base de considerações dessa ordem que a Comissão

Mista recomendou a adoção da tração Diesel nas ferrovias mais importantes, e restringiu o escopo do reequipamento ferroviário, ou mesmo recomendou completo abandono de ramais ferroviários, quando se tratava de regiões nas quais se tornou evidente a superioridade do caminhão como meio de transporte.

OS EFEITOS DO PROGRAMA DA COMISSÃO MISTA E A INFLAÇÃO

O ritmo bastante rápido do desenvolvimento econômico do Brasil, nos últimos anos, marchou passo a passo com fortes pressões inflacionárias. A aguda elevação de preços e custos e renda monetária foi devida, indubitavelmente, em parte apreciável, aos altos níveis que recentemente atingiram as inversões públicas e privadas. Nessas circunstâncias parecia particularmente avisado formular um programa de investimentos capaz de ser executado sem significativamente agravar a pressão inflacionária existente e que, na medida do possível, pudesse contribuir para tornar a economia mais resistente ao processo inflacionário.

Parece óbvio que o lograr-se êxito em abrandar o ritmo de preços e amortecer o impacto de um programa de investimentos, tal como o da Comissão Mista, é coisa que depende muito mais de uma política geral monetária e fiscal orientada no sentido de ajustar a procura global de bens e serviços ao suprimento dos recursos reais do país do que das dimensões e métodos de financiamento do programa de investimentos. Consciente, entretanto, da possibilidade de que, dada a atmosfera expansiva vigente, mesmo um incremento diminuto no nível das inversões poderia ter repercussões inflacionárias múltiplas, procurou a Comissão Mista exercer grande cautela, esforçando-se por auxiliar na formulação de um método não inflacionário de levantamentos de fundos. Além disso, o esforço planejador se orientou, principalmente, no sentido do rompimento dos pontos de estrangulamento. Tal esforço permitiria, primeiramente, uma utilização mais efetiva da capacidade de produção já existente na indústria e na agricultura e, assim, melhorar imediatamente a situação de abastecimento e, em segundo lugar, lançaria base para criação de novas facilidades produtivas com vistas a uma futura expansão da produção. Em ambos os casos, a capacidade da nação para produzir bens de consumo e produção seria significativamente aumentada, com o que se poderia, no futuro, tornar compatíveis crescentes níveis de consumo com uma taxa continuamente alta de inversões.

Note-se, entretanto, que a execução eficaz do programa da Comissão Mista de nenhuma forma dispensa políticas governamentais correlatas no campo crédito e fiscal, destinadas a impor uma disciplina de prioridades, por forma que os recursos

necessários possam, na medida do possível, ser-lhe transferidos de outros usos menos essenciais. Com o fito de tornar esse ajustamento mais facilmente executável, o programa da Comissão Mista contém as características expostas a seguir.

O programa é de proporções modestas, em relação ao total das despesas do setor público, ao investimento bruto e à renda nacional. Conforme antes ficou dito, abrange o programa um dispêndio total de, aproximadamente, 22 bilhões de cruzeiros, dos quais 14 bilhões representariam pagamento de bens e serviços no Brasil, e o restante, de magnitude equivalente a aproximadamente 388 milhões de dólares, cobriria bens e serviços importados. Presumindo-se, por hipótese, que o programa será executado num período de cinco anos, ter-se-ia um dispêndio anual de 4,5 bilhões de cruzeiros, representando menos de 10% do investimento bruto, cerca de 7% do total das despesas públicas, e menos de 2% da renda nacional, em seus níveis atuais. Além disso, apenas as parcelas do programa, que correspondem a despesas em moeda local representariam, a rigor, uma demanda de recursos domésticos e, essa demanda, constituiria, assim, uma percentagem ainda menor do investimento global ou da renda nacional.

À parte cerca de 44 milhões de dólares em empréstimo a prazo médio, os dispêndios em moeda estrangeira deverão ser financiados por empréstimos a longo prazo (10 a 25 anos), a serem outorgados por mutuantes de fundos públicos, tais como o Banco de Exportação e Importação e o Banco Internacional, desde que muitos dos bens a serem importados por via do programa da Comissão Mista são da mais alta prioridade e, de qualquer maneira, fariam jus a tratamento preferencial na distribuição dos recursos cambiais, o seu financiamento através de empréstimos a longo prazo permitirá, em realidade, utilizar para importações correntes de outros bens, uma proporção maior da receita cambial do que seria de outro modo possível. A maior parte dos recursos em moeda nacional para execução do programa deverá ser fornecida pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, o qual aufere seus recursos, em parte, de uma sobretaxa sobre o imposto de renda e de um imposto sobre lucros não distribuídos e, em parte, através da captação de economias coletivas sob a forma de reservas técnicas de companhia de seguro e capitalização, receitas de institutos de pensão e aposentadoria, e depósitos de caixas econômicas federais. Em todos esses casos, trata-se de um método de financiamento que acarreta a canalização, para projetos prioritários, de fundos investíveis que, com toda probabilidade, seriam desviados ou para consumo direto ou para outros investimentos concorrentes. Tal ocorre ainda mais patentemente nos casos em que o programa prevê a utilização de

dotações orçamentárias correntes, verbas do Plano Salte ou receitas fiscais dos governos estaduais, para financiamento de parte das despesas em moeda local constantes de alguns dos projetos.

Na medida em que os investimentos constantes do programa da Comissão Mista se limitam a contrabalançar uma redução de consumo ou de investimentos em outros setores da economia, deles não emanará nenhuma repercussão inflacionária adicional, ou apenas repercussão muito limitada sobre o total das rendas monetárias.² Na medida em que eles representam um incremento líquido dos níveis de investimento corrente, poderá registrar-se um aumento direto ou indireto do potencial inflacionário. O grau em que esse potencial inflacionário se materializa não é governado entretanto pelo pequeno volume de investimentos adicionais decorrentes do programa, senão que antes depende de saber se o governo está disposto, e em que medida, a utilizar os instrumentos de controle fiscal, creditício e salarial, para impor uma disciplina de prioridades e assim outorgar ao programa o necessário acesso aos recursos reais da comunidade. Em vista de ser irrealístico esperar-se completo êxito na execução de uma política governamental global capaz de neutralizar completamente o excesso de procura resultante do programa de inversões, poderão ocorrer pressões temporárias e uma licitação altista do preço de alguns produtos-chave como cimento ou aço, assim como de mão-de-obra especializada. Um contrapeso imediato a essa possível tendência do programa de criar ou acentuar a escassez de alguns produtos merece, entretanto, ser acentuado, a saber, o fato de que a própria execução do programa tenderá a provocar a plena utilização de algumas instalações produtivas presentemente subocupadas. Por exemplo, a colocação de encomendas firmes e a perspectiva de pagamento pronto e regular encorajará os produtores nacionais de material rodante a tirarem plena vantagem das suas instalações fabris, e da mão-de-obra treinada de que dispõem. O mesmo pode ocorrer com relação a estaleiros.

² Estritamente falando, mesmo se o nível global de investimentos permanece constante, a transferência pode acarretar um estorno de investimentos, dos tipos de rendimento rápido para tipos de rendimento mais lento, gerando um grau mais alto de pressão inflacionária a curto prazo. No caso do programa da Comissão Mista, entretanto, é provável que o reverso venha se tornar verdadeiro, por ser provável que a absorção da poupança coletiva se faça às expensas de investimentos imobiliários de rendimento muito lento, ao passo que a reorientação das despesas governamentais, mediante sua transferência de investimentos isolados e descoordenados que apenas lentamente entram em produção, para um programa compacto de investimentos, tenderá a abater as pressões inflacionárias. Isto é particularmente verdadeiro no caso de investimentos ferroviários, porquanto as delongas do passado em completar e pôr em operação pequenos projetos individuais se tornou fato notório.

Além disso, mesmo antes de completada a execução do programa, particularmente nos setores ferroviários e de energia elétrica, poderá resultar um aumento imediato nas disponibilidades de minérios, produtos agrícolas e florestais, e mesmo de bens manufaturados, na proporção em que se consigam eliminar obstáculos físicos anteriormente existentes no transporte desses bens para o mercado, ou na medida em que a escassez pré-existente de energia haja coarctado o funcionamento de fábricas existentes. Deste último caso é exemplo flagrante o fato de haverem funcionado abaixo da capacidade em repetidos intervalos durante 1951/1952, várias das usinas siderúrgicas em Minas Gerais e no Vale do Paraíba, ao mesmo tempo em que Volta Redonda registrava perdas de produção em virtude de inadequado transporte ferroviário; tudo numa época em que se registrava escassez de aço no mercado interno, compelindo a oneroso dispêndio de divisas para importação de semi-manufaturas de ferro e aço. Outros exemplos de perda e avaria da produção agrícola e florestal, ou de subutilização da capacidade fabril existente no país, foram já referidos neste trabalho.

Das considerações precedentes se pode inferir não ser provável que as repercussões inflacionárias do programa, tudo sopesado, venham a criar problema que não possa ser facilmente dominado com um pouco de prudência na política fiscal e creditícia. No caso de não ser o programa prontamente executado, é de recear-se que o grave desequilíbrio atual entre a provisão de serviços básicos e a crescente demanda de outros setores da economia, venha a tornar-se mais e mais explosivo, resultando no enfraquecimento da capacidade do país para expandir a produção em resposta a incrementos da demanda monetária, e impondo desnecessária sobrecarga no balanço de pagamentos.

A Comissão Mista não tinha entre seus objetivos diretos o controle a curto prazo da inflação, sendo antes sua função promover o crescimento equilibrado, a longo prazo, da economia. Além disso, acredita a Comissão que o método mais eficiente de ação antiinflacionária a curto prazo consiste em agir do lado da procura, mediante uma política fiscal e creditícia apropriada para coarctá-la. Se bem reconheça que em circunstâncias especiais pode-se advogar com razão, a título antiinflacionário, um rápido programa de investimentos de rendimentos, na produção de bens de consumo, tal método de ataque ao problema inflacionário é freqüentemente ilusório. Em primeiro lugar, os incrementos de produção mais capazes, num período curto, de contribuir significativamente para amortecimento da inflação, a saber o aumento na oferta de alimentos básicos – ou dependem menos de investimento do que de medidas de assistência técnica e programas de

divulgação rural, ou dependem de uma combinação de crédito especializado ou subvenções a produtores dispersos, medidas insusceptíveis de enquadramento num programa de investimentos públicos de caráter predominantemente auto-amortizável. Em segundo lugar, as condições atuais do Brasil tornam ainda mais duvidosa a eficácia de medidas inflacionárias de curto prazo, baseadas não na coarctação da demanda monetária, mas em investimentos adicionais realizados na expectativa de provocar um rápido aumento no abastecimento de bens de consumo. Pois conforme repetidamente ficou dito, o problema real existente na maioria das regiões mais produtivas do Brasil, é menos um incremento da produção, que o transporte e distribuição efetivos das safras correntes, e a plena utilização da capacidade fabril já instalada. Conseqüentemente, o método à primeira vista longo e indireto de investir em instalações básicas do transporte e energia, vem a ser, em realidade, o processo mais direto de obter melhoria durável de abastecimento, reconciliando assim o duplo objetivo de auxiliar no controle da inflação e de criar condições para um desenvolvimento econômico mais equilibrado.

CAPACIDADE DO BRASIL DE ATENDER AO SERVIÇO DOS EMPRÉSTIMOS PARA DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Um problema importante, naturalmente suscitado pelo lançamento de qualquer programa de investimento baseado, parcialmente, em empréstimos no exterior, é saber se a economia estará capacitada para assegurar o suprimento de divisas requerido para cobertura dos encargos dos empréstimos. Tais divisas deverão provir, ou de exportações adicionais ou da substituição de importações, exceto na medida em que se utilizem os proventos de novos empréstimos ou que outros investimentos estrangeiros possam ser utilizados para amortização das dívidas anteriores. Não é, entretanto, indispensável que os investimentos financiados por empréstimos externos forneçam, eles mesmos, as divisas necessárias; o que realmente importa, é que a contribuição do investimento no incremento da produtividade global do país mutuário seja apta a influir favoravelmente no seu balanço de pagamentos. Presumida a existência de um grau adequado de flexibilidade na economia, deve ser perfeitamente exequível, na ausência de inflação, realizar as exportações adicionais necessárias ou a substituição de importações, através do funcionamento normal do mecanismo de preços.

No caso especial da economia brasileira, já se demonstrou ser razoável esperar que prevaleça um grau relativamente alto de flexibilidade e de sensibilidade no mecanismo de preços. A inflação pode, naturalmente, tornar o problema da solvência

do balanço de pagamento mais difícil e complexo, porém não constitui, de per se, obstáculo intransponível à provisão das cambiais necessárias para o serviço da dívida, exceto quando se alia a uma taxa cambial fixa, porque, então, se torna impossível estimular adequadamente as exportações, dificulta-se a substituição de importações e se desencoraja o ingresso de capital estrangeiro. Se, entretanto, se flexibiliza a taxa cambial, quer pela instituição de uma taxa flutuante, quer por ajustes suficientemente freqüentes e adequados de uma taxa única, ou finalmente, pela instituição de taxas dentro de um sistema de taxas múltiplas, pode tornar-se perfeitamente exequível a preservação de incentivos suficientes para exportações ou para substituição de importações, a despeito de tenaz pressão inflacionária.

Releva notar, entretanto, que o conceito de capacidade de atendimento dos encargos de dívida externa deve ser interpretado num contexto mais largo que o mero fornecimento das cambiais necessárias para pagamento da dívida contratual. Para que esse conceito assuma sentido econômico é preciso que o serviço da dívida seja realizado sem eliminar as remessas de rendimentos de inversões privadas (essa restrição levaria, não fosse um expediente temporário, ao desencorajamento de novas inversões); sem criar pressões sociais intoleráveis, através de restrições de importação conducentes ao desemprego de mão-de-obra e sem resultar na formação de novos atrasados comerciais. É, porém, igualmente importante acentuar-se que a existência de sérias pressões sobre o balanço de pagamentos não implica, necessariamente, na inexistência de capacidade para contrair empréstimos no exterior, pelo menos na medida em que tais pressões constituem seqüela natural de fases de célere crescimento econômico, financiado predominantemente com recursos internos.

O grau de flexibilidade da economia de geração das divisas necessárias para os encargos de obrigações no exterior depende, essencialmente, da facilidade com que a procura e oferta interna, assim como a procura e oferta estrangeira, reagem a variações nos preços e na renda. Reflete, em outras palavras, a mobilidade com que os fatores de produção se encaminham para o incremento da produção exportável ou para a substituição de importações. Assim, a rapidez com que vários artigos de importação, que agora absorvem apreciável proporção das receitas cambiais do país, como por exemplo, o papel e polpa de madeira, o petróleo e certos metais não ferrosos, podem ser substituídos pela produção interna, depende grandemente da presteza com que o capital, mão-de-obra e outros fatores se encaminham para essas atividades. De modo geral, pode-se dizer que essa mobilidade parece assaz elevada no Brasil, conforme o evidencia o importante

esforço de substituição, ora em andamento. De outro lado, a capacidade do país em manter e aumentar as suas receitas cambiais – capacidade que tem sido considerada a longo prazo – não pode ser julgada à base da conjuntura dos últimos dois anos, em que fatores especiais, produziram uma retração de exportação.

OS ENCARGOS DA DÍVIDA EM RELAÇÃO A OUTRAS RUBRICAS DO BALANÇO DE PAGAMENTOS

As receitas cambiais do Brasil, provenientes de exportação, se têm mantido no nível de cerca de 1,3 bilhões de dólares, na conjuntura de preços de exportação favorável que vem prevalecendo desde 1949, enquanto que as demais receitas não têm atingido mais de 80 a 90 milhões de dólares, em média. Exceto nos anos de importação anormal, 1951 e 1952, em que as despesas de frete e seguro excederam de 200 milhões de dólares, pode-se considerar um nível de 150 milhões como normal para pagamento de tais serviços. As remessas de rendimentos de capitais privados (exclusive lucros reinvestidos) vêm montando a cerca de 30 a 40 milhões de dólares, ao passo que os encargos correspondentes à dívida externa contratual vêm exigindo anualmente cerca de 60 a 70 milhões de dólares (incluindo juros e amortização da antiga dívida externa, empréstimos do Banco Internacional e do Banco de Exportação e Importação, e créditos de fornecedores estrangeiros). Resta, assim, quantia equivalente a cerca de 1 bilhão de dólares, para outras despesas, predominantemente a importação de mercadorias.

Nos próximos 3 a 5 anos, mesmo presumindo-se a manutenção dos níveis de exportação recentemente atingidos (descontada a retração de 1952), o ônus fixo da dívida será muito mais pesado, devido à necessidade de liquidação do recente empréstimo de 300 milhões de dólares do Banco de Exportação e Importação, assim como dos créditos concedidos por bancos comerciais para regularização dos atrasados comerciais e, além disto, para promover a gradual liquidação dos atrasados em esterlinos, marcos alemães e outras moedas estrangeiras. Com o auxílio de uma política comercial e cambial adequada, deverá ser possível liquidar ou consolidar em termos favoráveis essas prementes obrigações a curto e médio prazo. De fato, já se havia registrado, em fins de 1953, substancial melhoria na situação da dívida. O programa da Comissão Mista contempla empréstimos estrangeiros em condições tais de amortização e juros que os encargos daí decorrentes, somados aos encargos remanescentes da presente dívida externa, não excederão o atual serviço da dívida senão por margem relativamente pequena. Releva notar, a propósito, que a percentagem que os encargos cambiais anuais do

serviço da dívida representam da receita cambial total – cerca de 8% – é inferior à da maioria dos outros países que vêm recorrendo a créditos e empréstimos de fundos públicos no exterior, e é também modesta em comparação com a apresentada, durante fases anteriores do seu desenvolvimento econômico, por vários países presentemente industrializados. Além disto, vários dos empréstimos propostos podem ser considerados auto-amortizantes em termos cambiais, por facilitarem um incremento de exportações ou redução de importações.

As estimativas da Comissão Mista no concernente aos encargos da dívida resultante da plena execução de seu programa, a título de pagamento de juros e amortização, se baseiam em hipóteses cautelosas. Presumiu-se, assim, para efeito de cálculo, que todos os empréstimos restantes contemplados no programa fossem concedidos durante 1954, de modo que o ônus de juro sobre todos eles se iniciaria em 1954 ou 1955, e as datas de início de amortização seriam correspondentemente avançadas. Em realidade, entretanto, é quase certo que o trabalho técnico envolvido na plena execução do programa da Comissão e na realização das reformas administrativas que o devem acompanhar, redundará em que a concessão dos empréstimos e o seu desembolso seja escalonado em alguns anos.

Note-se, finalmente, que o vulto e escalonamento dos encargos de dívida no programa da Comissão foram concebidos por forma a se ajustarem à presente estrutura das obrigações externas do Brasil. É o que claramente se depreende das estimativas de encargos cambiais de compromissos externos contida no Quadro que damos a seguir.

Como se vê os encargos de toda a dívida presente, exceto o empréstimo de 300 milhões de dólares para a liquidação de atrasados comerciais, monta, em todas as moedas, a um total equivalente a 73,7 milhões de dólares. Esse total abrange os encargos da antiga dívida externa em dólares, esterlinos e outras moedas, os empréstimos do Banco Internacional e do Export-Import Bank, inclusive os concedidos até 31 de dezembro de 1953, para projetos constantes do programa da Comissão Mista e, finalmente, as transferências para pagamentos dos créditos estendidos por fornecedores estrangeiros e detentores de prioridade cambial. Esses 73,7 milhões de dólares representam em torno de 8% da receita anual média de exportações no período de 1946-1952. Entre os anos de 1954 a 1956 inclusive, os encargos da dívida externa se tornarão mais pesados devido à necessidade de liquidar os atrasados em dólares, e saldar uma parte dos atrasados em outras moedas. É relevante notar, portanto, que os encargos cambiais derivados de todo programa da Comissão Mista não se tornam apreciáveis senão a partir de 1955, e atingirão seu

máximo somente em 1959, quando os encargos correspondentes à presente dívida brasileira a médio e longo prazo terão declinado muito. Os únicos pagamentos vultosos, decorrentes do programa da Comissão Mista que se prevê para antes de 1955 são os correspondentes a juros e amortização dos empréstimos de 3-5 anos de prazo, para aquisição de equipamento agrícola, num montante de 18 milhões de dólares, já concedidos pelo Banco de Exportação e Importação. Saldado o empréstimo em dólares para a liquidação de atrasados comerciais, e regularizados em grande parte os atrasados em outras moedas, o máximo que atingirá o serviço da dívida atual, mais o relativo a todo o programa da Comissão Mista, será de 95,7 milhões de dólares, em 1957, isto é, 22 milhões de dólares mais que o presente serviço da dívida. Em 1960, o serviço da dívida total do Brasil, incluindo todos os empréstimos do programa da Comissão, já será inferior de 3 milhões de dólares ao serviço da dívida atual (exclusive o empréstimo para liquidação de atrasados comerciais).

A capacidade de o Brasil continuar a satisfazer plenamente as suas obrigações fixas e mais os encargos dos empréstimos agenciados pela Comissão Mista, sem gerar novos atrasados comerciais dependerá basicamente, não só de sua proficiência na obtenção de receitas cambiais satisfatórias, mas também da sua capacidade em manter pressão na demanda de importações e em outras transferências cambiais concorrentes dos encargos da dívida, dentro de limites razoáveis.

Atenta à incerteza sobre as tendências de preços e renda internacionais, a Comissão Mista acredita ser tarefa extremamente aleatória especular sobre a evolução das receitas cambiais em futuro mais ou menos remoto. Para propósito de planejamento, recorreu apenas à hipótese de que a continuação da taxa de crescimento do volume de exportação, que se tem verificado no último cinquentênio, não é desarrazoada. Presumiu também que os níveis de renda e emprego nos Estados Unidos e em outros países altamente industrializados será mais estável que no período de entre guerras, e que nenhuma deterioração catastrófica ocorrerá nas relações de troca do Brasil.

Nessas condições, a receita cambial total não deveria cair em qualquer ano individual abaixo do nível médio dos últimos três anos, na pior das hipóteses, e tenderia, em realidade, na maior parte dos anos, a atingir nível algo mais alto, contanto que a política geral de crédito e de câmbio não crie graves empecilhos a uma contínua lucratividade da exportação e do comércio. A característica singular que explica o prolongado e anormal incentivo às exportações no período de pós-guerra foi a delonga no ajustamento da taxa cambial em face de uma inflação acelerada. É de se presumir que essa delonga em efetuar os ajustamentos

PREVISÃO DE ENCARGOS COM O PROGRAMA DA COMISSÃO MISTA NO QUADRO DAS DEMAIS OBRIGAÇÕES EXTERNAS DO BRASIL
(Em US\$ 1.000.000)

ANO	1	2	3	4	5	6	7
	Encargos da dívida existente, inclusive empréstimos até 31-12-53 para projetos da C. M. e exclusive encargos com atrasados comerciais (a)	Previsão de encargos com a totalidade da dívida externa, inclusive financiamento integral do programa da C. M. (b)	Encargos com a dívida externa consolidada	Encargos relativos a empréstimos do EXIMBANK e IBRD, estranhos ao programa da C.M. (b)	Encargos com créditos de fornecedores, estranhos ao programa da C. M. (d)	Previsão de encargos com empréstimos e créditos dos fornecedores para execução integral do programa da C.M. (c)	Previsão de encargos com empréstimos para projetos da C.M. ainda não financiados
1954	73,7	133,9	25,2	90,9	13,0	4,8	-
1955	88,5	250,5	24,2	190,7	14,4	21,2	5,7
1956	93,3	203,6	24,2	135,7	14,1	29,6	8,9
1957	77,7	95,7	19,8	21,7	8,5	45,7	18,0
1958	66,8	88,0	12,4	23,0	6,3	46,3	21,2
1959	57,8	81,0	9,1	25,1	2,9	43,9	23,2
1960	48,3	70,7	4,7	25,7	1,8	38,5	22,4
1961	44,3	66,7	4,6	24,0	1,7	36,4	22,4
1962	38,9	61,3	3,6	20,9	1,6	35,2	22,4
1963	35,8	58,2	1,6	20,6	1,6	34,4	22,4
1964	34,6	57,0	1,6	20,3	1,5	33,6	22,4
1965	32,4	54,8	1,6	18,3	1,5	33,4	22,4
1966	25,4	47,8	1,6	11,5	1,4	33,3	22,4

[cont.]

1967	24,2	33,6	1,6	11,1	1,4	19,5	9,4
1968	23,3	29,9	1,5	11,2	1,3	15,9	6,6
1969	20,7	27,3	1,3	9,8	1,3	14,9	6,6
1970	21,0	25,6	1,2	11,2	1,2	12,0	4,6
1971	22,5	27,2	1,1	12,5	1,7	11,9	4,6
1972	20,6	25,2	1,1	12,4	-	11,7	4,6
1973	19,3	23,9	0,8	11,2	-	11,9	4,6
1974	12,6	17,2	0,6	7,3	-	9,3	4,6
1975	8,3	8,3	0,6	3,5	-	4,2	-
1976	7,4	7,4	0,6	2,7	-	4,1	-
1977	1,6	1,6	0,6	-	-	1,0	-
1978	0,6	0,6	0,6	-	-	-	-
1979	0,6	0,6	0,6	-	-	-	-
1980	0,6	0,6	0,6	-	-	-	-

FONTES: - Para a dívida consolidada, estimativas da Seção de Estatística do Banco Internacional e do Conselho Técnico de Economia e Finanças. Para os créditos de fornecedores e empréstimos para liquidação de atrasados comerciais: dados da SUMOC. Para os empréstimos do programa da Comissão Mista: estimativas baseadas em contratos de empréstimos já concedidos e nas recomendações dos projetos.

a) Compreende o serviço da dívida consolidada, dos empréstimos do Banco Internacional e Eximbank (exclusive os atrasados comerciais) estranhos ao programa da C. M., dos empréstimos do programa da C. M. concedidos até 31-12-53 inclusive o de 18,8 milhões de dólares formalmente concedido à Usina Piratininga em fevereiro de 1954) e dos créditos de fornecedores pertinentes ao programa da C. M. Para as duas últimas parcelas ver Quadros Estatísticos XIX e XXI, no 2.º Tomo.

b) Inclui o serviço com o empréstimo de 300 milhões de dólares do Eximbank para liquidação dos atrasados comerciais, previsto como segue: 60,3 milhões de dólares em 1954; 156,3 em 1955 e 101,3 em 1958. Após a conclusão do presente relatório, esse esquema de pagamento foi dilatado de 2 para cerca de 7 anos. (col. 3-6).

c) Compreende os encargos com os empréstimos, inclusive o de 18,8 milhões de dólares para a Usina Piratininga, e créditos por fornecedores até 31-12-1953.

d) Compreende os créditos de fornecedores registrados, para fins de prioridade cambial, na SUMOC até 31 de dezembro de 1953.

requeridos não se repetirá, e que a produção de matérias-primas básicas e semimanufaturadas substitutivas de importações manterá um certo grau de flexibilidade no quadro de importações.

A contribuição dos projetos da Comissão Mista para melhoria da situação do balanço de pagamento será, com toda probabilidade, positiva, como já se indicou anteriormente. Se bem que o grosso dos projetos, a saber, os relativos a transportes e energia elétrica, se classifiquem na categoria de empréstimos de produtividade geral, eles tenderão a exercer um efeito favorável, se bem indireto, sobre o balanço de pagamentos, ao facilitarem um movimento de exportações e a produção de substitutivos de importação. Alguns dos projetos trarão naturalmente uma contribuição direta para a poupança de divisas, por isso que mesmo após descontados o conteúdo importado da nova produção e os encargos de juros e amortização, deverão produzir um saldo cambial líquido muito substancial. Registre-se finalmente, que, consoante antes indicado, o programa ferroviário e o de expansão hidrelétrica tornarão menos atraente o uso antieconômico de transportes rodoviários para carreamento de massas de baixo valor unitário, a longa distância, e a instalação, pelas indústrias, a título de expediente temporário, de pequenas unidades termelétricas, recursos estes que redundam num incremento acelerado das importações de combustíveis e provocam distorções na estrutura dos custos industriais e agrícolas.

Cumpre, é claro, reconhecer que a renda gerada pelos próprios investimentos poderá suscitar demandas secundárias de importação. A intensidade dessa procura depende, principalmente, da propensão marginal a importar, cuja mensuração não é no momento praticável no Brasil, por causa da manutenção prolongada de restrições quantitativas, da taxa cambial sobrevalorizada e de distorções a curto prazo criadas pela aguda inflação dos últimos tempos. Se bem seja presumível que essa propensão para orientar para importações parte da renda adicional gerada pelos investimentos seja relativamente alta no Brasil (como sói acontecer nos países subdesenvolvidos), é perfeitamente factível, com o auxílio de uma política cambial razoável, manter as repercussões cambiais primárias e secundárias derivadas do programa da Comissão Mista muito abaixo dos benefícios cambiais diretos e indiretos que sua execução poderá proporcionar.

CONSIDERAÇÕES SOBRE A CAPACIDADE DE PAGAMENTO NO BRASIL

Uma avaliação prudente das perspectivas do balanço de pagamento no Brasil, no próximo decênio, tende a indicar que o país está em condições de assumir o

encargo adicional externo inerente à execução nos próximos anos, do programa da Comissão Mista.

A análise das tendências a longo prazo do progresso econômico do Brasil demonstra que, a despeito da industrialização intensa dos últimos quinze anos, não se verificou contração absoluta na produção de exportação. A agricultura brasileira, inclusive a de exportação, preservou a sensibilidade ao estímulo de preços. Entretanto, certos fatores vêm há longos anos retardando uma expansão realmente vigorosa da exportação de minérios.

A atual e severa crise de balanço de pagamentos assenta-se basilarmente na sobrevalorização do cruzeiro à taxa oficial de câmbio, em face da acelerada inflação que ocorreu particularmente entre 1950 e 1952. Até 1951, a desvalorização do cruzeiro poderia ter sido prejudicial, do ponto de vista da consolidação da industrialização brasileira e da modernização dos métodos agrícolas.

A melhoria espetacular dos preços do café em 1949 e 1950, assim como dos preços de várias outras matérias-primas, ratificaram, por assim dizer, a inflação interna e habilitaram o país a alcançar, durante 1950 e 1951, as maiores receitas cambiais de sua história.

Balanceados prós e contras, a crise cambial de 1951 e 1952 parece claramente marcar o fim do período em que a manutenção de uma taxa cambial sobrevalorizada pode ter sido benéfica ao Brasil.

A desvalorização parcial do cruzeiro, mediante o estabelecimento de um sistema de taxas múltiplas de importação e de bonificações de exportação, evidencia que o Brasil está enfrentando agora o problema da restauração do equilíbrio externo. Ante a tendência declinante dos preços mundiais e de uma inflação interna incontida, tornou-se necessária a modificação drástica da política cambial, a fim de se tornar maneável a situação de balanço de pagamentos, e de se impedir o surto de distorções cumulativas na economia. Esse reajuste da política cambial foi um tanto tardio e o novo sistema ressentiu-se, de início, de defeitos técnicos. Essas delongas e deficiências parecem conflitos de grupos de interesses e pressões regionais particularmente fortes na presente fase de evolução democrática do Brasil. Dentro e fora dos círculos governamentais, existem opiniões responsáveis de que a modificação da política cambial era necessária, e de que medidas ulteriores, no sentido de estabelecer uma taxa cambial realística poderão vir a ser exigidas. A nova política cambial orienta-se para o abandono de controles diretos de importação, para que as forças livres do mercado possam desempenhar seu papel na coarctação de importações, e na restauração da capacidade exportadora do país.

A presente crise cambial e a perspectiva de redução do volume de importações nos próximos 3 a 4 anos, vêm criando forte estímulo para o alargamento da base de combustíveis e matérias-primas nacionais.

Torna-se evidente, para um número crescente de pessoas, que o aproveitamento do potencial petrolífero da Nação, de modo eficaz, pronto e em escala substancial, é antes de tudo uma questão vital para o abastecimento de um mercado interno em constante expansão. Quer o financiamento desse aproveitamento se faça exclusivamente com capital local, quer se admita participação de outros capitais, é a pressão do mercado interno e não do externo que governará as decisões de investimento.

Estão sendo ativamente prosseguidos planos de substituição de produtos básicos importados, como soda cáustica e barrilha, cimento, estanho, fosfatos, papel e celulose, alumínio, etc. A substituição nesse campo, habilitará o Brasil a preservar à flexibilidade do seu quadro de importações, sem ter de coarctar excessivamente as aquisições de bens de equipamento, que, desde o fim da guerra, vêm representando cerca de 35% do valor das importações totais.

Conforme mencionado, os desequilíbrios recorrentes do balanço de pagamentos no após-guerra refletiram os efeitos de uma política de manutenção de uma taxa cambial estática, em face de uma rápida inflação interna. Essa inflação espelhou predominantemente, até 1947, o impacto de fatores externos. Desde essa época, passou a decorrer principalmente de políticas e pressões internas, ainda que o auge cafeeiro de 1949 e 1950, e o surto inflacionário mundial oriundo do conflito coreano, também tenham contribuído. A inflação tornou-se particularmente violenta nos últimos anos, principalmente por causa das pressões de grupos regionais e de grupos de interesses econômicos, agindo sobre o aparelho creditício. Assim, o incremento extraordinário dos créditos aos Estados e ao comércio, agricultura e indústria privados, verificado nos últimos dois anos, muito fez para anular a política fiscal antiinflacionária do Governo Federal.

Releva notar, entretanto, que a recrudescência da inflação nos últimos anos vem sendo estreitamente associada ao processo de industrialização e urbanização, e se reveste das características de inflação de investimentos, antes que de uma simples inflação de custos e salários. Atentas, de um lado, a debilidade do mercado de títulos públicos e privados, insuscetível de correção a curto prazo, e de outro, a dificuldade política de elevação do nível de tributos e de uma reorientação dos mesmos no sentido do financiamento de investimentos de fomento, a inflação se apresenta como o meio politicamente mais suave ainda que econômica e

socialmente penoso, de transferir recursos do setor de consumo para o de investimentos. Entretanto, o recurso continuado a poupanças reforçadas, como meio de financiar a industrialização e o desenvolvimento econômico, não mais parece exequível, e pode mesmo tornar-se auto-eliminante, em vista da montante pressão social e das distorções cumulativas que afetam, seja a direção dos investimentos internos, seja a posição do balanço de pagamentos.

Ao tentar perscrutar desenvolvimentos futuros, não se acredita se possa por cobro, subitamente, à rápida inflação de preços dos últimos 14 anos, por causa dos profundos fatores econômicos e políticos em que se radica. A Comissão ressalta, entretanto, a urgência de uma ação eficaz e coordenada nos anos futuros, para amortecer o ritmo de inflação.

Ao analisar a capacidade do país de assumir compromissos externos, presume-se, entretanto, de que o país ajustará sua taxa cambial, sem delongas excessivas, a níveis que tornem a situação do balanço de pagamento maneável em face de altas internas de preços e de custos. Foi este o processo utilizado neste século até 1940, assim como mais recentemente, através da lei do mercado livre e do sistema de sobretaxas de importação e bonificações de exportação. As estimativas da Comissão Mista sobre a capacidade do país para satisfação de encargos externos foi feita em nível conservador, para levar em conta a possibilidade da continuação de uma rápida inflação de preços.

Ao chegar à conclusão de que o Brasil pode seguramente enfrentar o encargo adicional de dívida externa, resultante da execução de todo o seu programa, a Comissão Mista deseja acentuar que é particularmente difícil, na presente conjuntura, formular previsões a longo prazo sobre o volume e preço das exportações do café, sobre a rapidez e a eficiência com que o país se aplicará à prospecção e a lavra dos recursos petrolíferos, assim como sobre a profundidade dos necessários ajustamentos da política fiscal creditícia e cambial. Conseqüentemente, procurou ser particularmente cautelosa em limitar o seu programa, por forma a só acarretar ônus adicional suportável sobre o balanço de pagamentos do país, e ainda, ajustar os novos encargos à estrutura das presentes obrigações da dívida externa do Brasil.