

## Os Grandes Empreendimentos Econômicos no Orçamento

MÁRIO DE BITTENCOURT SAMPAIO

(Palestra na Escola Superior de Guerra)

OS governos contemporâneos, diante dos problemas que os cercam, não se podem permitir. À pressão dos acontecimentos, não lhes é lícito escapar da perplexidade pelas puras reações passivas do automatismo inconsciente, porventura também observável nas estruturas sociais e políticas, tanto como nos organismos vivos. Cumpre a cada governo, na medida do possível, antecipar-se aos acontecimentos e preparar-se para conduzi-los à feição de seus propósitos. Imperativo inelutável, o planejamento emerge como o caminho capaz de subtrair as nações da confusão e da surpresa.

Confrontando sempre inúmeras e variadas necessidades e não dispondo, via de regra, de recursos adequados e suficientes com que satisfazê-las, impõe-se a seleção e hierarquização dessas necessidades, segundo seu teor de importância e urgência, paralelamente à articulação dos recursos disponíveis de forma a permitir seu aproveitamento máximo.

Não é outra a concepção, direi mesmo, a filosofia do orçamento moderno. De um lado, nêles figuram, referidas a determinado período de tempo (um ano, em geral), as realizações que o governo pretende empreender ou prosseguir, bem como os compromissos rotineiros oriundos de sua condição de governo. Por outro lado, o orçamento enquadra, em números, quantitativamente, além da previsão dos gastos imprescindíveis ao atendimento dos objetivos e obrigações em foco, a estimativa dos meios indispensáveis à cobertura desses gastos. E já vai constituindo truísmo o considerar o orçamento, ao mesmo tempo, como plano de trabalho e plano financeiro.

Em verdade, mesmo abstraída a sua condição jurídica — o orçamento como lei que autoriza receitas e despesas —, ou sua condição política de instrumento de controle do governo pelo povo, ou ainda sua condição administrativa de instrumento de controle do Estado sobre seus próprios serviços, ou quantos aspectos e características se lhe queiram emprestar, em verdade cumpre insistir: o documento orçamentário é algo mais que simples peça contábil. Não é só o arranjo formal de títulos e quantitativos, ou uma antecipação em repouso de operações futuras e prováveis, ou simples somatório de gastos. A conhecida frase de Calógeras já o soube exprimir muito bem: "Todo orçamento traduz uma política". E aí está o que estamos procurando fazer com o

orçamento brasileiro: uma política fluindo através de uma sistemática de meios e fins — um esquema de recursos e uma estrutura de programas com os respectivos custos.

Plano de trabalho, o orçamento deve incluir e coordenar, devidamente ajustados, os programas anuais das unidades administrativas. Plano financeiro, surge como uma confrontação de receitas que o governo espera obter e de despesas que é autorizado a efetuar, de tal maneira que se contrabalancem umas e outras. Tal é o princípio do equilíbrio, de que nenhuma administração financeira deve se afastar.

O equilíbrio deve estar manifesto no documento orçamentário. — Mas, se fatos imprevisíveis alterarem a execução do orçamento, possivelmente não confirmadas as estimativas da receita pela arrecadação, criados novos encargos de caráter intransferível, ainda assim o princípio do equilíbrio precisa ser observado.

E' claro que me refiro ao equilíbrio imediato, aquêles que se obtêm ao cabo de um só exercício. Pois, em se tratando de orçamentos cíclicos, em que há *deficits* de certa forma intencionais, o equilíbrio pode ser alcançado através de exercícios sucessivos, até uma simetria final, vencida a conjuntura desfavorável que suscitou os *deficits*. Tal em nossos dias, o exemplo da Itália.

Temos preferido no Brasil o equilíbrio a curto prazo. Esse foi o critério adotado pelo Presidente Dutra ao tomar a iniciativa da política de compressão de gastos, que tão corajosamente tem sabido conduzir e cujos bons frutos a apuração dos resultados do exercício de 1948 já evidenciou.

O orçamento votado para 1948 autorizou despesas no montante de 14.596 milhões de cruzeiros. Créditos adicionais e resíduos do exercício de 1947 elevaram o total da despesa autorizada a 17.252 milhões de cruzeiros. Todavia, a despesa realizada, de acordo com as contas do exercício, não passou de 15.696 milhões. Houve, assim, uma diferença, tanto vale dizer, uma economia de 1.557 milhões, que deve ser creditada à eficiência com que o Sr. Presidente da República manteve seu propósito de inflexível disciplina de dispêndios.

Fatos extraorçamentários, como as operações de crédito por exemplo, modificando os montantes previstos tanto da Receita como da Despesa, propiciaram, apesar das dificuldades, o saldo final

de 41.352 cruzeiros, que passou para o exercício de 1949. Esse *superavit* não teria aparecido — muito ao contrário, espantoso *deficit* teria surgido, não fôra a política de compressão de gastos, em que ainda estamos empenhados.

E' claro que tal política vale como um remédio heróico. Uma atitude de exceção, face a perspectivas pouco lisonjeiras. Mas não basta reduzir as despesas. Então, cabe aqui uma análise, rápida embora, de alguns fatos relativos à administração financeira e de algumas conquistas da técnica orçamentária que lhes dizem respeito.

As dotações constantes do orçamento da União podem ser divididas, grosso modo, em dois grandes grupos gerais. De um constam as despesas que importam em aumento de patrimônio nacional, as que se referem, por exemplo, a obras ou a aquisição de equipamento. No outro figuram os demais gastos, todos aquêles indispensáveis à manutenção dos serviços do Estado, sejam o pagamento do funcionalismo ou a compra de material de consumo. Ao conjunto das primeiras costuma-se dar o nome de "orçamento de inversão", ao das segundas o de "orçamento de custeio". Assim, a construção prevista de uma estrada ou de um açude, bem como a aquisição de máquinas e viaturas, são abrangidas no orçamento de inversão. O pagamento de um escriturário ou a compra de combustíveis fazem parte do orçamento de custeio.

Esta não é uma distinção ociosa ou cerebrina. Tem sua utilidade prática. Muito importa ao sistema elaborador do orçamento a adoção de uma política nesse sentido, isto é, o estabelecimento da dosagem conforme as conveniências e possibilidades ocorrentes, entre o volume das despesas de inversão e o das de custeio. Algumas vêzes, há a vantagem de articular as primeiras ou parte delas em documento próprio, junto com as receitas que as satisfarão, umas e outras justificando ou impondo tratamento especial.

A experiência já foi tentada no Brasil, com o "Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional", vigente de 1939 a 1943, constituindo orçamento exclusivo, diverso do orçamento geral e a êle paralelo. Foi sucedido pelo "Plano de Obras e Equipamentos", também de caráter quinquenal. Em 1946, contudo, a experiência foi interrompida, passando as suas dotações e recursos a integrar o orçamento ordinário.

A existência de uma plano a prazo longo, digamos quinquenal, não é incompatível com a idéia de orçamentos anuais. Há certo número de objetivos que transcendem à natureza anual do orçamento ou cuja consecução se torna mais viável desde que firmada sôbre uma antecipação razoável, plurienal. Incumbe ao govêrno prever, com o suficiente recuo, a programação em tórno dêsses objetivos, fragmentando os respectivos projetos em parcelas periódicas, de acôrdo com o custo e a instrumentalidade disponível.

Já é acacianismo afirmar que estamos vivendo a era da planificação. E', pois, demasiado desambiciosa e até suicida a prática de contentar-se o govêrno com a simples programação anual e só anual de suas atividades. E' necessário ultra-

passar o exercício imediato, pelo menos em suas linhas gerais. As minúcias virão depois.

Os que fazem orçamento no Brasil estavam sentindo de forma aguda essa necessidade. Tão só fazer projetos para cada ano, sem perspectiva, já não nos convinha, pelo menos diante da presente conjuntura.

Por isso, decidiu o govêrno elaborar o Plano SALTE, um plano de investimentos a prazo longo visando, com a valorização do homem brasileiro, a vitalização da economia nacional.

Após minuciente e exaustiva sondagem de nossas deficiências e potencialidades, por uma conscienciosa filtração de problemas, à base de documentação estatística e de pesquisa direta, o Plano SALTE surgiu como a resultante do equationamento mais realista para alguns dos nossos problemas, aquêles que permitirão resolver os demais.

Ilustre figura das nossas fôrças armadas, ainda há pouco, referia-se a uma possível chinificação do Brasil. O têrmo adquire maior colorido e substância aplicado ao campo econômico, onde sentíamos e onde sentimos, cada vez mais nítida, a presença dessa ameaça. O Plano SALTE é um honesto e sensato esforço para conjurá-la.

Com o desenvolvimento da população, com as dificuldades, algumas incontornáveis, da conjuntura mundial, com a escassez que se agrava de reservas cambiais conversíveis, com a desorganização da agricultura, com o desgaste impressionante do equipamento industrial, com a queda do poder de compra das classes menos favorecidas, percebíamos, e percebemos, a sombra do pauperismo, da miséria, do sofrimento coletivo, da carência crônica, projetando-se sôbre o País, com seu cortejo de descontentamento e atribulações.

Para aumentar a produção, para assegurar o pleno-emprêgo, para elevar o nível de vida das populações rurais e urbanas, para desenvolver e consolidar o mercado interno, para garantir sem sacrifício disponibilidades externas, não havia como fugir à contingência de planejar. E aí está o Plano SALTE.

Urgia elaborar um programa o quanto possível vasto de recuperação, à base de recursos disponíveis. Um mundo de questões teve de ser enfrentado: o aproveitamento racional da terra, a substituição de máquinas obsoletas, a valorização do homem, a modificação da balança de pagamentos, a circulação de riquezas, o aparecimento de novas fontes de produção — todo um conjunto atordoante de temas e angústias.

Repetindo argumentos, bem melancólicos, que há dias expus aos membros da III Conferência de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários, lembraria aos Srs. que "o Brasil tem 12 milhões de impaludados, tem uma taxa de moléstias venéreas só igualada em poucas colônias africanas, a mortalidade infantil é igual, em algumas cidades, à que se verifica no Senegal, a taxa de consumo dos alimentos essenciais é mínima. A dieta é menos adequada para o nosso clima. Temos, no Brasil, um consumo médio, "per capita", de 100 gramas de trigo, por dia, quando na França, no auge do racionamento, era de 240, isso ainda

dava motivos para protestos. No Distrito Federal come-se, em média, meio ovo por semana, "per capita". No Rio Grande do Sul, a região em que se come mais carne, temos uma taxa inferior à de umas regiões da Escandinávia, onde não há rebanhos. As perdas de legumes entre os centros de produção e os de consumo são em alguns casos de 75%. Há cerca de 900 Municípios sem médico residente e mais de 1.000 sem Hospitais". Dentre as funções fundamentais do Estado moderno, junto com o estabelecimento de condições e garantias para a coexistência pacífica das criaturas, destaca-se a da promoção do bem-estar coletivo. Portanto, um governo consciente e bem intencionado, não poderia assistir passivamente à aceleração do processo, já agora demasiado visível, de empobrecimento nacional.

País de economia reflexa, isto é, de fraca industrialização e essencialmente fornecedor de matérias-primas, o Brasil precisa encontrar um novo rumo, que o conduza, ainda nesta geração, à posse efetiva de seu destino. E' mister determinar já o sistema de providências aptas a combater a fragilidade de nossa economia, extremamente vulnerável às influências depressivas externas. O Plano SALTE insere-se nesse sistema, que deve ser feito, sobretudo, de novos métodos e novas atitudes.

Os estudiosos já estão denunciando a queda do salário real do trabalhador brasileiro. Esta é a triste verdade. O operário no Brasil pode comprar hoje menos utilidades do que há alguns anos atrás, embora, nominalmente, se tenham elevado os salários. Não se trata de uma constatação episódica, um fenômeno transitório. Trata-se de um processo, uma tendência, uma sucessão de índices cada vez mais contraídos e em cuja realidade convergem os interesses de tôdas as classes.

Todos concordamos em que é bom produzir mais. Mas isto não se conforma com uma solução simplista. Quem comprará, o acréscimo da produção?

O Plano SALTE vem tentar responder a esta e a outras interrogações. Nós que temos a maior responsabilidade na sua idealização e preparação estamos convictos de que os programas que abrange determinarão — não apenas melhores níveis para a agricultura e a indústria, mas também significativa expansão do mercado interno, o que vale dizer, aumento de consumo, aumento de bem-estar, aumento de produtividade individual. Este imperialismo centrípeto irá incorporar às formas civilizadas e a padrões razoáveis de vida grupos rurais e urbanos atualmente em atraso.

O Plano SALTE cuidou, em primeiro lugar, do homem. "O primeiro problema consistia em recuperar fisicamente o homem brasileiro. Essa recuperação deveria processar-se pela medicina preventiva. Não poderíamos, num programa econômico, tratar do doente crônico, mas, apenas, atacar as grandes endemias, preservar os homens e recuperá-los, para que constituíssem uma unidade econômica efetiva.

Isto foi feito. O Plano SALTE equacionou os problemas da saúde pública e planejou as medidas para serem executadas com o objetivo de acabarmos, definitivamente, com a malária, com a febre amarela, controlarmos a tuberculose e, assim, as outras doenças mais ou menos endêmicas.

A seguir, procuramos resolver o problema do mercado interno, o da subnutrição, e, principalmente, manter um mercado exportador em qualquer fase das contingências internacionais. Foi estudado o fomento da produção, em particular dos alimentos, o que constitui, quer em tempo de paz, quer de guerra, o nosso mercado externo seguro, o elemento que nos dá as divisas para vivermos.

Como corolário vem, então, o transporte — para assegurar a circulação da nossa produção — e a energia, como elemento de trabalho.

Surgiram, imediatamente, as críticas e indagavam porque não incluímos os problemas da educação. Ora, reuniu-se, há dias, em Quitandinha, um Congresso Internacional de Educação, e as teses mais recentes ali debatidas confirmam o que tínhamos prognosticado na ocasião: o problema educacional é um corolário do problema econômico. Nenhuma nação do mundo se elevou resolvendo primeiro o problema educacional. Resolve-se o problema econômico porque o educacional é conseqüente.

Tratou, por isso, o Plano, apenas da formação dos técnicos de que efetivamente necessitava para a sua execução. Além disso, a Constituição brasileira, sãbiamente, prescreve que 10% das rendas tributárias sejam aplicadas na União, para educação. Isso nos dá, hoje, uma dotação de um bilhão e seiscentos milhões de cruzeiros, na pior das hipóteses. Bem programada, essa verba poderá, dentro das rotinas orçamentárias, enfrentar qualquer problema maciço.

O problema do transporte, de início, parecia ainda mais grave do que na realidade é. Em certos aspectos porém não era tão grave quanto se afigurava à primeira vista. Há, principalmente, um distúrbio, uma falta de coordenação de transportes, de associação de esforços.

O Brasil tem, nitidamente, duas regiões econômicas distintas: a que fica ao norte do paralelo do Rio de Janeiro e a que fica ao sul desse paralelo. A primeira foi prevista para ser servida por uma rede, toda unida em bitola de um metro, e a do sul do Rio de Janeiro, com 1,60 m. Será feito novo tronco de São Paulo até o Rio Grande do Sul, já atacado em diversos trechos. Cada uma dessas grandes redes será perfeitamente aparelhada não só na via permanente como no material rodante.

Na parte de transporte da produção agrícola, porém, o que mais nos preocupou, não foi propriamente a capacidade de escoamento no período das safras, mas, sim, a regularidade desse escoamento, porque não é possível manter em condições de pleno rendimento em qualquer tempo, uma rede de transportes prevista, para o período de maior fluxo.

Previmos, então, uma rede de armazéns com equipamentos para imunização e os frigoríficos, porque só com isto será possível resolvermos o problema, também importantíssimo, do financiamento da produção, warrantagem etc. Os produtores, além do amparo financeiro para a sua atividade, terão, assim, a certeza de acesso regular aos mercados, porque os armazéns assegurarão com a imunização e a estocagem, o escoamento regular dentro da corrente normal de transportes, que será assegurada com os melhoramentos previstos.

O Plano SALTE previu, no Setor de energia, um aumento da nossa energia elétrica de 800 mil kilowatts e a produção de 50 mil barris diários de petróleo nacional, fazendo, de início, a instalação de refinarias e promovendo-se a aquisição de uma frota de petroleiros. Tendo em vista a urgência de resolver, em parte, o problema do petróleo, pediu o Sr. Presidente da República ao Congresso Nacional o destaque de uma parcela correspondente à aquisição de uma grande refinaria de 45 mil barris diários, de uma frota de petroleiros e de 90 locomotivas. Foi obtido êsse destaque; e já foram celebrados os contratos para a aquisição das locomotivas e da grande refinaria, utilizando-se para isso os saldos que o Brasil dispunha na França e, dentro de poucos dias, deveremos iniciar a aquisição dos navios petroleiros. Permito-me, ainda, dizer que, no corrente ano, teremos 5 navios petroleiros de 16.500 toneladas (o "Madalena", que naufragou na entrada da barra do Rio, tinha menos que isto), e 4 a 6 para cabotagem, de forma que, ainda êste ano, será iniciada a instalação de tanques nos portos que ainda não os possuem, para depósito de óleo combustível, gasolina e lubrificantes. Todo êsse abastecimento será feito, a partir do próximo ano, com pequenos navios petroleiros, de forma a que alguns Estados, como Sergipe, Maranhão, Ceará e outros, que pagam pelos combustíveis preço exorbitante, devido ao fato de serem transportados em tambores, gozarão, muito brevemente, dessa grande vantagem.

Êsse esforço será bem recompensado.

Para dar idéia exata do que isso representa, traduzirei em algarismos. Os fretes que se gastam, hoje, com os transportes inadequados dos produtos do petróleo, por falta de cabotagem, custam 20 milhões de dólares por ano. A partir do próximo ano, vamos reduzir êsse gasto a 8 milhões apenas.

A grande refinaria adquirida na França custou 10 milhões e meio de dólares, na parte a ser importada. Dólar, aí, figura apenas como moeda de referência, porque o pagamento se fará com francos compensados. A refinaria vai produzir 45 mil barris por dia; tem, portanto, capacidade maior que as mais modernas da América do Norte, que estão sendo instaladas em Pôrto Artur no Texas, Eagle Point N. Jersey, West Tulso, por exemplo, e que produzirão 40 mil barris diários. A diferença entre o barril de petróleo cru e o refinado é de 1 dólar, de forma que vamos econo-

mizar, só nisso, 45 mil dólares por dia. Ao fim de 8 meses a refinaria estará paga.

Os grandes petroleiros custam, aproximadamente, o equivalente a 3 milhões de dólares. Cada um vai nos dar uma economia, em dólares, de pouco mais de 1 milhão por ano. Vão êles ser adquiridos com coroas suecas, dinamarquesas, francos belgas e libras compensadas, moedas que, no momento, não tem quase aplicação".

Já foi negociado o afretamento enquanto esperamos as refinarias.

Tão variado, profundo e complexo sistema de objetivos há de ser vencido progressivamente. Os meios que mobilizaremos para atendê-los existem, efetiva ou virtualmente. Não valeria empregar o tempo de tantos técnicos para, afinal de contas, fazer obra vazia e irrealizável. A determinação das possibilidades precedeu rigorosamente à programação formulada. Tivemos o máximo cuidado ao estabelecer o esquema de receitas que alimentarão o Plano.

Foi feito, de início, exaustivo levantamento das possibilidades, fixadas num plano financeiro, dentro de cujos limites cresceu o plano econômico. Portanto o que houve foi isto: primeiro, a pesquisa e determinação dos meios disponíveis, depois a seleção de objetivos, segundo uma escala de prioridade, e finalmente seu enquadramento analítico e formal.

O esquema financeiro do plano SALTE não tem nada pois de mirabolante. O seu preparo todo se desenvolveu sempre com a preocupação de um quantitativo-teto: entre 18 e 20 bilhões de cruzeiros, realizáveis em 5 anos. E' igual ao montante da proposta orçamentária para 1950.

Fundamentalmente, êsse esquema financeiro compreende duas ordens de meios: recursos orçamentários, utilizados sistematizadamente a longo termo, e mobilização de divisas e operações de crédito, a prazo médio, estas suscetíveis de amortização pelas próprias vantagens de natureza econômica que a execução do Plano propiciará.

O financiamento em vista foi estudado para não ter efeitos inflacionistas. Não pretende o govêrno emitir papel-moeda para suprir as necessidades financeiras do Plano. A parte própria orçamentária — não constitui motivo particular para aumento acentuado da Despesa. O que fizemos foi proceder à concentração de programas num conjunto homogêneo e orgânico. Por outro lado, a intensidade de execução do Plano foi prevista de modo a não comprometer o equilíbrio dos orçamentos no quinquênio. Muito embora seja defensável a hipótese da aceitação de um *deficit* orçamentário, desde que se tenha a relativa certeza de compensação por um *superavit* futuro, ensejado justamente pelos investimentos que deram causa ao *deficit*, nem por isso preferimos esta alternativa. O govêrno preferiu manter-se em seu propósito de conseguir equilíbrio em cada exercício, evitada assim a eventualidade de um *deficit* provocado pelo Plano criando motivações e contingências para a emissão.

Plano de investimentos que é, visa a obtenção e renovação do equipamento técnico, tanto

industrial como agrícola, criação de novos bens capitais, melhoramento e desenvolvimento dos meios de transporte. Como denominador comum e objetivo final, a valorização do homem. O que se quer é conseguir níveis mínimos de satisfação e conforto, aumentar o consumo, dar elasticidade ao mercado interno. Para ter mais consumo, é mister aumentar os bens de produção, reduzir os custos industriais, organizar, aperfeiçoar e favorecer a produção. Esse é o fim imediato do Plano. Temos confiança em que, com sua execução, teremos invertido os termos da balança de pagamentos, cronicamente desfavorável e que tanto contribui para o aviltamento da moeda. O Plano proverá a maneira de reduzir e frenar expressivamente o fluxo da riqueza, drenada para o exterior pelas importações.

Sem afetar danosamente a renda nacional, o Plano influirá no seu desenvolvimento. Não temos cálculos rigorosos sobre o montante e a composição da renda nacional. Mas, aceitando como aproximadas e válidas as estimativas atuais, creio que em 1950 ultrapassará 130 bilhões de cruzeiros. As despesas com o Plano representam assim apenas 3% desse montante. Um ônus perfeitamente suportável, tanto mais quando o comparamos com a situação de outros países: na França, o Plano Monet absorve 9% da renda nacional. E o novo plano britânico de investimentos absorverá 20%.

O financiamento do Plano SALTE far-se-á parte em cruzeiros, parte em divisas. Quanto aos cruzeiros, evitaremos ceder às solicitações inflacionárias, como já disse. Quanto às divisas, impunha-se ajustar a sua utilização com as necessidades privadas. Atribuí-las completamente à utilização oficial seria conduzir o país a uma grave situação de paralisia econômica. Por isso o esquema financeiro que elaboramos procurou ser prudente e lhes posso dizer que o Plano SALTE tem auto-suficiência cambial.

As economias em divisas previstas no sub-setor petróleo atingirão a 2 bilhões de cruzeiros no quinquênio. Serão consideráveis quanto ao trigo. Bastariam estas razões, por inteiro lógicas, fundadas tão só na realidade, para justificar toda confiança nesse Plano e procurar levá-la avante.

Dos 25 bilhões de cruzeiros que o constituem, 70% são de responsabilidade direta da União e 1/4 daquele total será provido por divisas. Contribuirão os Estados, municípios e empresas particulares, cuja participação foi estimada num total de 7 bilhões. Esses 7 bilhões referem-se exclusivamente ao sub-setor da *Energia Elétrica* e metade de tal montante será aplicada em compras no exterior.

Assim como saiu o projeto da Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados, as responsabilidades da União atingem 18,8 bilhões, dos quais serão atendidos pelos recursos orçamentários comuns 11,8 bilhões, parcelados de 1949 a 1953, em cotas variáveis. Dessa forma, o Plano importa numa média anual de encargos para a União da ordem de 1,5 bilhão de cruzeiros.

O restante será provido pelo crédito. Foram projetados, para isso, três operações:

a) Empréstimo de 4 bilhões, aberto à subscrição pública, em condições sumamente favoráveis. Será lançado em obrigações ao juro de 7%, com resgate em 10 anos, a partir de 1954. Seu lançamento será parcelado, em cotas anuais máximas de 800 mil cruzeiros.

b) Empréstimo do Banco do Brasil ao Tesouro, de 2 bilhões em divisas, existentes ou por existir.

c) Empréstimo interno ou externo, até 1 bilhão de cruzeiros, para financiamento dos programas rodoviários.

E já é medida em andamento, a utilização do saldo a favor do Tesouro, existente no Banco do Brasil, no montante de 1.178 milhões de cruzeiros, com que se fará a aquisição de petroleiros, refinarias e locomotivas. Objeto de lei especial já sancionada pelo Presidente da República, esse quantitativo financeiramente não mais pertence ao Plano mas prática e economicamente nêle está integrado.

Ainda como parte do esquema financeiro, quero referir-me ao Fundo Rotativo. Parte do equipamento e alguns dos materiais comprados pelo Governo segundo as programações constantes do Plano serão revendidos aos produtores particulares e às entidades públicas não federais, sem intenção de lucro, pelo preço do custo, com todas as facilidades possíveis. O Fundo Rotativo, que poderá movimentar até 800 milhões de cruzeiros, destina-se a essa finalidade. De resto a revenda se constituirá como fonte de receita que o alimentará.

Todos os programas integrantes do Plano SALTE foram estudados em termos de conjunto, de acordo com os interesses superiores do País, sem preferências por grupos ou regiões. Isso não impede que seus organizadores reconheçam a necessidade e oportunidade do planejamento regional. De resto, cabe salientar que, da parte propriamente orçamentária do Plano, se destinaram especificamente 1.300 milhões de cruzeiros para as chamadas "dotações com destinação constitucional", a serem aplicadas em trabalhos relativos à valorização da Amazônia, do Vale do São Francisco e do Polígono das Sêcas.

O Plano SALTE terá, desse modo, caráter às vezes complementar, às vezes preparatório da execução dos planos regionais, existentes ou por existir e que forem formulados para cumprimento de dispositivos especiais da Constituição.

Isto pôsto, vale apreciar, mesmo rapidamente, esses dispositivos e suas repercussões no orçamento federal.

Pelo art. 199, "na execução do plano de valorização econômica da Amazônia, a União aplicará, durante pelo menos vinte anos consecutivos, quantia não inferior a três por cento de sua renda tributária".

Pelo art. 198, "na execução do plano de defesa contra os efeitos da denominada seca do Nordeste, a União despenderá anualmente, —

com as obras e os serviços de assistência econômica e social quantia nunca inferior a três por cento de sua renda tributária”.

Pelo art. 29 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias impõe-se ao Governo Federal “traçar e executar um plano de aproveitamento total das possibilidades econômicas do Rio São Francisco e seus afluentes, no qual aplicará, anualmente, quantia não inferior a um por cento da renda tributária”.

No que tange ao Orçamento que se fez e que se pretende fazer a respeito?

Antes de mais nada, acreditamos no valor e nas possibilidades do planejamento regional. O exemplo do Tennessee é clássico e se torna obrigatório quantas vezes seja versado o assunto.

De 1933, quando o Presidente Roosevelt encaminhou os primeiros projetos ao Congresso, até os nossos dias, o êxito do TVA é estupendo e irrecusável. Lá o Tesouro Americano inverteu cerca de 700 milhões de dólares. A inversão foi feliz por que dela promanaram excelentes e consagrados resultados: as cheias, que todos os anos provocavam tremendos prejuízos, foram controladas; o aproveitamento intensivo do potencial hidrelétrico animou as indústrias; a eletrificação rural elevou o padrão de vida das populações; tem-se evitado o esgotamento dos solos e amplas áreas foram recuperadas; aumentou a extensão navegável do sistema hidráulico e o número e tonelagem das embarcações em tráfego.

Este é um exemplo sem dúvida animador. Entre nós, frutificou nas obras que o governo federal está empreendendo para a valorização do S. Francisco, alvo que tem sido da mais atenta dedicação do Presidente da República.

O cálculo das percentagens determinadas pela Constituição é feito à base da arrecadação verificada no último exercício apurado. É evidente o desacerto de fundamentá-las em estimativas referidas ao próprio exercício de sua aplicação. Isto tumultuaria, sem nenhum proveito, a elaboração orçamentária. Assim, ditas percentagens têm de ser calculadas sobre dados rígidos, os últimos conhecidos — por exemplo: as dotações para 1950 baseiam-se na arrecadação de 1948.

Todavia, o que a Constituição impõe são níveis mínimos. Nada impede que esses níveis sejam ultrapassados desde que assim o exijam os programas em vista. Para 1949, quanto às dotações do S. Francisco, conquanto só fôsse obrigatório o montante de 116.675 mil cruzeiros, correspondente a 1% da renda tributária arrecadada em 1947, o orçamento consignou 160.369 mil cruzeiros. Para 1950, o montante mínimo é de 121.501 cruzeiros, que o futuro orçamento vai por certo ultrapassar, visto que o governo está empenhado em acelerar os trabalhos do plano de emergência ora em execução.

Quanto à valorização da Amazônia, ainda não está a União obrigada a destacar os 3% previstos. A Constituição, tal é o entendimento firmado pela Comissão de Finanças da Câmara, condicionou a existência de um plano a concessão das dotações

orçamentárias para aquela finalidade. Como não existe ainda o Plano de Valorização da Amazônia, ou que nome venha a ter, não está o governo federal obrigado a fazer constar de seu orçamento, na parte da despesa, os 3% em foco. Não está também impedido, é claro. Assim, a título de antecipação do plano, de preparar e facilitar a sua execução, vêm sendo atribuídas à Amazônia apreciáveis dotações.

Quanto ao Polígono das Sêcas, o mandamento constitucional também está sendo obedecido. Pelo Ministério da Fazenda, consigna-se, de acordo com o § 1.º do art. 198 da Constituição, 1% da renda tributária a fim de prover a formação de “uma caixa especial destinada ao socorro das populações atingidas pela calamidade, podendo essa reserva, ou parte dela, ser aplicada a juro módio, consoante as determinações legais, em empréstimos a agricultores e industriais estabelecidos na área abrangida pela seca”.

O órgão de maiores responsabilidades nos programas relativos ao Polígono é o Departamento Federal de Obras Contra as Sêcas, cuja atividade compreende a construção de açudes e de canais de irrigação, perfuração e instalação de poços, trabalhos de demonstração de técnica agrícola e de orientação e fomento da lavoura irrigada, estudos de piscicultura, peixamento dos açudes, construção e manutenção de rodovias. Em 1948 o Departamento obteve 140 milhões e 180 milhões em 1949. O Departamento tem a seu cargo, entre muitos outros serviços, a conservação de um sistema rodoviário que já atinge 6.000 km. Sua influência na economia nordestina é notória. Cada barragem que se conclui, cada sistema de irrigação que começa a funcionar trazem os elementos básicos da vitalidade que o sertão é sempre capaz de desenvolver. A esses elementos outros se acrescentam, por iniciativa privada ou oficial. Um exemplo: Neste ano e no próximo prosseguirão os trabalhos de instalação hidrelétrica do sistema Curema — Mãe D'água, na Paraíba, inclusive a construção das linhas de transmissão. Outro exemplo: Algumas espécies valiosas da aquofauna amazônica estão sendo aclimatadas com sucesso nos açudes nordestinos, pelo Serviço de Piscicultura do Departamento. Esta é uma contribuição significativa para a dieta regional. Em 1948, em 4 meses, no Açude General Sampaio, no Ceará, foram pescados 2.241 pirarucus de 1,50 a 2m valendo cerca de 140 contos.

Outros empreendimentos econômicos de vulto são atendidos normalmente pelo orçamento: os transportes ocupam, sem dúvida, a primazia. O governo mantém sob sua administração direta 11 estradas de ferro: no Sul, a Estrada Dona Teresa Cristina; no Leste, a Bahia e Minas e a Viação Férrea Federal Leste Brasileiro; no Nordeste, a Central do Piauí, a São Luís-Teresina, a Rede de Viação Cearense e a Central do Rio Grande do Norte; no Centro-Oeste, a de Goiás; no Norte, a Bragança, a Madeira-Mamoré e a Tocantins, sendo que as duas últimas “em regime especial”. — Sob administração indireta, constituindo autarquias, a União mantém a Central do Brasil, a

Noroeste, a Rêde de Viação Paraná-Santa Catarina.

O governo presta auxílios, ainda, a estradas pertencentes aos Estados, ou a particulares. O vulto de suas responsabilidades nesse setor é enorme. Transcende, mesmo, as fronteiras geográficas do País: refiro-me à Comissão Mista Ferroviária Brasileiro-Boliviana que está construindo uma linha de significação continental entre Corumbá e Santa Cruz de la Sierra. Existem já 430 km. em tráfego. O orçamento de 48 atribuiu-lhe 63 milhões de cruzeiros e 92 milhões lhe consignou o de 49.

Ao desenvolvimento e manutenção das ferrovias, os orçamentos correntes têm contribuído com elevados montantes. Em 1947 atingiram quase 900 milhões de cruzeiros; em 1948 ultrapassaram 1.190 milhões; em 1949, somadas as dotações orçamentárias e as da primeira parcela do Plano SALTE, as ferrovias foram contempladas com cerca de 1.900 milhões de cruzeiros.

Neste capítulo dos transportes, força é referir ainda à parte das comunicações aéreas, marítimas e fluviais.

O governo federal, através do Ministério da Aeronáutica, possui, no setor do tráfego aéreo, influência decisiva, que o orçamento reflete. A construção de campos de pouso, as subvenções às companhias e a manutenção do Correio Aéreo Militar são aspectos diversos da mesma política.

Quanto as comunicações marítimas e fluviais, a ação federal se exerce já pelo Departamento de Portos, Rios e Canais, já pelos serviços personalizados de natureza industrial tais como o Lóide, a Superintendência de Navegação da Amazônia e Administração do Pôrto do Pará e o Serviço de Navegação da Bacia do Prata. A atuação daquele Departamento abrange o melhoramento das condições de navegabilidade de vários rios e a fixação de dunas (para prevenir a ação erosiva do mar que, por exemplo, nas praias de Camalaú e Formosa, na Paraíba, já ameaça as construções mais próximas).

O financiamento de tantos e tão complexos programas demanda um grande volume de recursos. A muitos pessimistas parecerá excessivo e perigoso confiar na possibilidade de obtenção de tão elevados quantitativos. Impossível é construir sem confiança.

Aliás, seria cometer uma leviandade pura e simplesmente confiar, sem que essa atitude não se baseasse em um sólido lastro de observações e análises.

Apesar de tôdas as deficiências estruturais de nossa economia, força é reconhecer que o ano de 1948 nos foi favorável. Alguns setores da economia nacional mantiveram-se estacionários

ou mesmo regrediram um pouco, mas a média não foi de recuo. Essa desuniformidade é natural em nações como o Brasil, em virtude de condicionamentos geográficos e sociais peculiares. Nos poucos setores em que se não observou prosperidade concorreram causas locais e regionais e causas externas, oriundas da conjuntura mundial e alheias às tendências de nossa evolução econômica.

Entre aquêles países que hoje figuram como potências comerciais está o Brasil em 7.º lugar. O valor de nossas exportações vem logo após o dos Estados Unidos, o da Inglaterra, o do Canadá, o da França e, quase no mesmo nível, o da Austrália e o da Bélgica.

Não é habitual a comparação entre os índices da exportação e os da despesa pública. Podemos verificar, no entanto, que, enquanto a despesa cresceu 223% em dez anos, de 1939 a 1948, no mesmo período foi mais acentuado o ritmo de crescimento das exportações: em 1948 exportávamos 286% mais que em 1939. Isto evidencia pelo menos que a tendência presente da despesa não significará ônus tal que não possa ser suportado pela renda nacional. Há ambiente e oportunidade para a expansão das nossas forças produtivas. Se a exportação aumenta, paralelamente aumenta a importação, isto é, eleva-se o índice de negócios, movimenta-se a riqueza. Com isto é possível esperar aumento também nas Rendas Tributárias da União. Não há pois falta de base real à nossa confiança.

Se outras evidências não se manifestassem, a análise do comportamento da dívida pública seria suficiente para fornecer elementos para essa base. Enquanto outras nações vêem-se a braços com o vulto de seus compromissos externos, a dívida do Brasil cada vez significa menos no montante da despesa federal. Em 1946, a dívida representava — 19,1% do orçamento; em 1947, onerava-o apenas com 10,7%; em 1948, com 8,8%; em 1949, com 6,5%. Demais, é sabido que o brasileiro é um dos povos que menos deve, "per capita", no mundo.

Se, apesar das deficiências, que reconhecemos, chegamos a tais resultados, é sinal de que podemos perfeitamente superar nossas angústias.

Aquêles índices de moléstias, de falta de hospitais e outros não são estranhos nem mesmo às nações ricas como os Estados Unidos.

Claro está que apenas com medidas financeiras não atingiremos as metas pretendidas. O que é necessário são medidas econômicas básicas e radicais. Esta é a política do Orçamento brasileiro e a inspiração do Plano SALTE. Com êstes instrumentos de progresso, de surto, de ascensão haremos de construir um futuro melhor para o Brasil.

\* \*

\*