

O BNDES e o Plano de Metas

Apresentação

Desdobramento do Projeto Memória do BNDES, este livro focaliza a participação do Banco no governo Juscelino Kubitschek, especialmente o Plano de Metas (1956/61), reunindo fotos e documentos relacionados a um dos mais significativos períodos da história do desenvolvimento nacional.

Criado com o objetivo de recuperar e preservar a história do Banco, o Projeto Memória em sua primeira etapa reuniu depoimentos e entrevistas de presidentes, diretores e funcionários da época de sua fundação, bem como personalidades da área econômica que marcaram a vida da Instituição ou do país.

A segunda etapa do projeto focaliza o Plano de Metas do governo JK, recuperando o papel do então BNDE neste período, em especial sua atuação no sentido de formular e implementar a política econômica. Em complemento aos depoimentos audiovisuais de técnicos e administradores com relevante atuação no desenvolvimento do Plano de Metas,

o livro apresenta um diagnóstico do programa político do governo JK e ilustrações da época, obtidas através de ampla pesquisa documental, envolvendo mais de 10 arquivos públicos e privados do país, especialmente do Rio de Janeiro, São Paulo e Brasília.

Este trabalho foi realizado por uma equipe de pesquisadores do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas, liderada por José Luciano Mattos Dias, através de convênio firmado com o Banco, sob a coordenação de Marieta de Moraes Ferreira, do Programa de História Oral daquele Centro. Aline Lopes Lacerda e Mônica Kornis conduziram a pesquisa iconográfica. Alexandra Mello e Silva participou da realização dos depoimentos audiovisuais. A introdução, onde se procura situar a estratégia de desenvolvimento do período em perspectiva internacional, coube a Demosthenes Madureira de Pinho Neto, professor do Programa de Pós-graduação em Economia da FGV-SP, que também colaborou com a equipe do CPDOC na revisão dos demais capítulos.

O material selecionado referente à história do Banco foi aproveitado da maneira mais analítica possível de forma a se chegar a um texto voltado não somente para um público especializado, mas útil a todos aqueles que se interessam pela trajetória econômica do país.

No momento em que se comemoram os 40 anos do governo JK, é com imenso prazer, e também com o orgulho de termos participado desta importante fase do desenvolvimento nacional, quando se fixaram as bases de nossa indústria e de nossa infra-estrutura, que editamos *O BNDE e o Plano de Metas (1956/61)*, como uma contribuição para ampliar o conhecimento de nossa história.

LUIZ CARLOS MENDONÇA DE BARROS

Presidente do BNDES

Sumário

Prefácio: A Estratégia Brasileira em Perspectiva Internacional —

Demosthenes Madureira de Pinho Neto

1. Introdução

2. A Economia Mundial no Pós-Guerra

2.1. A Nova Ordem Internacional

2.2. A Expansão do Comércio Internacional

3. A Viabilização Econômica do Plano de Metas

4. Considerações Finais

Referências Bibliográficas

O BNDE e o Plano de Metas — 1956/61 — José Luciano Dias

Capítulo 1. Democracia e Planejamento Econômico

1.1. O Candidato e a Campanha

1.2. O Governo

Capítulo 2. Cinqüenta Anos em Cinco

Capítulo 3. O BNDE e o Plano de Metas

3.1. Estrutura Institucional

3.2. Instrumentos Econômicos

3.3. O BNDE

3.4. Financiamentos e Projetos

3.5. Considerações Finais

Anexo 1. Projetos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos —
1952

Anexo 2. Composição da Direção Superior do BNDE durante o
Plano de Metas

Anexo 3. Operações Contratadas — 1956/60

Referências Bibliográficas

PREFÁCIO: A ESTRATÉGIA BRASILEIRA EM PERSPECTIVA INTERNACIONAL

Demosthenes Madureira de Pinho Neto *

1. Introdução

Consolidou-se na literatura especializada a visão de que a industrialização de alguns países latino-americanos no pós-guerra, através do processo de substituição de importações, teria se revelado, em retrospectiva, uma estratégia “inferior” de desenvolvimento, principalmente quando analisada à luz da experiência dos países do Leste asiático nas duas últimas décadas. Em particular, Coréia do Sul e Taiwan registraram neste período taxas de crescimento bastante elevadas, baixos níveis inflacionários, maior abertura e eficiência econômica e melhor distribuição de renda. Não obstante, tal interpretação ignora importantes fatores de ordem institucional que seriam determinantes na *performance* diferenciada da América Latina e do Leste asiático.

A experiência brasileira na segunda metade dos anos 50, mais especificamente o programa de desenvolvimento contemplado pelo chamado Plano de Metas, logrou concretizar uma sólida base industrial, que possibilitaria posteriormente a diversificação da pauta de exportações brasileiras. Neste sentido, é impossível subestimar a participação do BNDE na formulação do plano e no financiamento de projetos, que foi de inestimável importância para o cumprimento de diversas metas de produção e a instalação de capacidade industrial.

O papel do BNDE no programa de desenvolvimento brasileiro do governo Kubitschek é objeto de análise dos demais capítulos deste livro. Nas linhas seguintes, pretende-se apenas situar o referido programa no contexto histórico do pós-guerra, enfatizando-se

aspectos institucionais associados à evolução da economia mundial no período, que são em geral negligenciados nas análises comparativas de desenvolvimento que visam ressaltar os supostos “equivocos” cometidos pela América Latina no período. Neste sentido, tenta-se fornecer aqui o “pano de fundo” internacional que impunha restrições assimétricas sobre os países em desenvolvimento. Só assim pode-se avaliar com clareza as virtudes e erros de estratégias distintas.

2. A Economia Mundial no Pós-Guerra

2.1. A Nova Ordem Internacional

A Segunda Guerra Mundial desorganizou de forma drástica a economia mundial e produziu algumas mudanças estruturais importantes, sendo a maior delas a consolidação dos Estados Unidos como a maior potência econômica mundial. No entanto, ao contrário da experiência do entre-guerras, os Estados Unidos desta vez assumiram a responsabilidade de formulação e implementação de uma nova ordem internacional, perdendo dívidas de guerra e evitando outras medidas que pudessem desestabilizar a economia mundial.

No que tange à formulação desta nova ordem econômica, havia alguma preocupação no imediato pós-guerra com a volta a um regime de paridades fixas: a experiência caótica do protecionismo do entre-guerras, com desvalorizações cambiais competitivas, ainda era recente na memória dos detentores de poder decisório, que estavam, portanto, determinados a evitar antigos problemas como instabilidade cambial e conflitos comerciais. Além disso, considerava-se necessário introduzir alguma flexibilidade no novo sistema, a fim de estabilizar não só a inflação, mas também o nível de emprego, para o que se julgava indispensável “liberar” alguns instrumentos de política macroeconômica. Todavia, o estabelecimento de um regime de paridades fixas era visto

* Doutor em Economia pela Universidade da Califórnia, Berkeley, Professor de Economia no Programa de Pós-Graduação da

como uma condição importante para a estabilidade do sistema, especialmente com respeito a fluxos de comércio e de capital.

Conciliar as prioridades de britânicos e norte-americanos revelar-se-ia o principal desafio para o desenho de uma nova ordem econômica internacional. A preocupação dos primeiros era a de evitar o alto desemprego do entre-guerras, enquanto os últimos enfatizavam a promoção do livre comércio como a meta a ser atingida no pós-guerra. Estas posições distintas estavam implícitas nas propostas dos delegados de ambos os países na conferência, Maynard Keynes pela Grã-Bretanha e Harry White pelos Estados Unidos.¹

Refletindo as mudanças que tiveram lugar na economia mundial, o sistema formulado em Bretton Woods estava muito mais próximo da proposta norte-americana do que da britânica. O sistema caracterizava-se por um padrão ouro *de facto* para os Estados Unidos, enquanto que se estabeleceu para o resto do mundo o que ficou conhecido como *dollar-exchange standard*. Os Estados Unidos fixaram a sua paridade monetária em relação ao ouro a 35 dólares/onça, e os demais países fixaram a paridade de suas moedas em relação ao dólar. Além disso, facultava-se a esses países a manutenção de reservas em ouro ou em dólar. A principal novidade do sistema em relação ao padrão ouro clássico foi a permissão para que os países desvalorizassem suas moedas em caso de um "desequilíbrio fundamental", o que, convenientemente, nunca foi claramente definido.

Novas instituições foram criadas para administrar o funcionamento do sistema: o Fundo Monetário Internacional (FMI), para tratar de problemas cambiais e de balanço

FGV-SP.

¹ As propostas de Keynes e de White diferiam, acima de tudo, sobre o mecanismo de ajuste do balanço de pagamentos. Keynes propunha a noção de "Ajuste Simétrico", através da qual países que tivessem superávits e déficits arcariam ambos com os custos do ajuste: o primeiro inflacionando e o segundo deflacionando. Esse processo seria regulamentado por uma "Clearing Union", que coordenaria a transferência de fundos entre países superavitários e deficitários. Todavia, o funcionamento de tal sistema estava inteiramente baseado na capacidade de reserva da nova instituição; e os Estados Unidos, cientes de que a maioria das reservas necessárias teria que ser fornecida por eles, opuseram-se ao Plano [ver Block (1977, p. 32-62) e Gardner (1980, p. 71-99)].

de pagamentos; o Banco Mundial, originalmente criado para prover fundos para a reconstrução de países devastados pela guerra e que mais tarde acrescentaria às suas funções o financiamento ao desenvolvimento [ver Solomon (1982, p. 9-34) e Scammell (1984, p. 72-87)]; e o Gatt, estabelecido como uma solução transitória e que acabou se tornando de fato o instrumento final para redução das tarifas, dada a dificuldade de se estabelecer uma Organização Internacional do Comércio no pós-guerra.²

A maior dificuldade para o funcionamento do sistema residia na crítica situação econômica, especialmente cambial, enfrentada pelas economias européias totalmente devastadas pela guerra. A resposta norte-americana para este problema veio em 1947, através do lançamento do Plano Marshall, que por metade de uma década levou os Estados Unidos a transferir para a Europa cerca de 20% de seu orçamento sob a rubrica de "Empréstimo para a Reconstrução" [ver Foreman-Peck (1983, p. 267-273)]. De 1948 a 1952, as transferências totais no âmbito do Plano Marshall atingiram quase US\$ 14 bilhões (aproximadamente 5% do PIB de 1948), sendo os principais receptores a Grã-Bretanha (US\$ 3,2 bilhões), a França (US\$ 2,7 bilhões), a Alemanha Ocidental e a Itália (US\$ 1,4 bilhão cada) e a Áustria e a Grécia (US\$ 0,7 bilhão cada). Vale dizer que tais transferências só foram possíveis devido ao clima político da época, marcado pelo início das disputas entre as superpotências, os Estados Unidos e a União Soviética [ver Block (1977, p. 70-109)].

Por volta de 1957/58, a Europa havia se recuperado economicamente e voltado à conversibilidade de suas moedas; além disso, o Japão e a Alemanha tornar-se-iam as mais importantes economias de mercado, após a norte-americana. O Japão consolidou este poderio econômico através de uma combinação de vários elementos: sistema de salários

² Sobre as controvérsias envolvidas na criação da Organização Internacional do Comércio, ver Gardner (1980, p. 101-110).

favorável à formação de poupanças, políticas industriais adequadas e promoção seletiva de exportações [ver McCraw (1986, p. 1-34)]. O sucesso de tal empreitada deveu-se em muito à política externa norte-americana no período, que permitiu ao Japão proteger agressivamente sua indústria, ao mesmo tempo em que os mercados dos Estados Unidos permaneceram abertos aos produtos japoneses.

Não obstante, os países em desenvolvimento ficaram, de maneira geral, à margem deste grande esforço de reconstrução internacional e, de forma semelhante ao que ocorrera durante o padrão ouro no início do século, tiveram dificuldades em se adaptar ao regime de paridades fixas, sendo constantemente forçados a desvalorizar suas moedas, devido a recorrentes crises cambiais; como resultado, sistemas de taxas múltiplas de câmbio eram bastante familiares aos que viviam abaixo dos trópicos. A situação era pior na América Latina e na África, onde os preços das principais *commodities* agrícolas de exportação declinaram continuamente após atingirem o seu pico durante a Guerra da Coreia, no início dos anos 50.

Tabela 1

Auxílio Econômico Oficial Norte-Americano segundo Regiões^a
(Em US\$ Milhões)

	1946/48	1949/52	1953/61	1962/71	1946/71
Oriente Próximo e					
Ásia Meridional	937,5	2.066,7	11.517,8	17.755,1	32.217,1
EA	606,3	1.334,3	7.596,7	12.115,1	21.652,4
EXB	64,0	156,4	465,1	942,0	1.627,6
Ásia Oriental	1.337,4	2.350,0	10.657,6	11.710,0	26.055,0
EA	1.090,2	1.823,5	5.853,2	4.445,5	13.212,4
EXB	33,2	120,9	213,1	628,6	995,8
América Latina	269,0	591,7	4.311,5	11.733,9	16.906,1
EA	98,3	97,8	1.632,4	8.869,0	10.697,5
EXB	170,7	493,7	2.260,3	1.940,9	4.865,6
Vietnã^b	–		2.057,0	13.033,7	15.090,7
EA			1.548,2	3.846,2	5.394,4
EXB			–	–	–
África^c	12,3	51,1	1.306,5	3.927,2	5.350,0
EA	8,3	5,7	1.106,2	3.304,3	4.425,8
EXB	2,7	45,4	200,3	311,7	560,1
Oceania^d	5,5	7,1	47,0	312,3	371,9
EA	5,5	7,1	47,0	296,5	343,5
EXB				28,4	28,4
Japão	979,7	1.220,7	1.180,0	905,1	4.285,5
EA ^e	979,7	1.220,7	341,2	679,1	3.220,7
Europa	11.890,0	17.032,4	19.524,6	8.071,9	56.519,0
EA ^e	11.890,0	15.234,0	5.534,4	3.920,0	36.579,4

Fonte: United States/Agency for International Development (1972).

^aEA = empréstimos e subsídios dados como assistência econômica; EXB = empréstimos de longo prazo do Eximbank. O total segundo região compreende EA, empréstimos EXB e todos os empréstimos e subsídios dados sob a rubrica "assistência militar".

^bNenhum programa de assistência antes de 1954.

^cInclui a África do Sul.

^dNão inclui a Austrália nem a Nova Zelândia.

^eAssistência econômica total, incluindo empréstimos de longo prazo do Eximbank. Para a relação completa dos países classificados em cada região, ver fonte.

A situação destes países era ainda mais grave pela ausência de fluxos oficiais de capital, na medida em que os Estados Unidos, únicos fornecedores em potencial, tinham suas prioridades em outras regiões do mundo. No imediato pós-guerra, a principal preocupação norte-americana era promover a recuperação europeia através do Plano Marshall; a partir de meados dos anos 50, com a reconstrução europeia praticamente concluída, a prioridade máxima tornou-se a consolidação do sistema de segurança na Ásia e no Oriente Médio, que eram vistos como áreas críticas em termos da chamada "ameaça soviética". Como resultado, os países em desenvolvimento nessas regiões receberam dos Estados Unidos um volume significativo de auxílio oficial devido exclusivamente à sua importância geopolítica.³

A Tabela 1 evidencia o auxílio oficial norte-americano às diversas regiões no período. Conforme mencionado, até o início dos anos 50 a Europa e o Japão eram as principais prioridades da política externa dos Estados Unidos. Países em desenvolvimento considerados "estratégicos", no Oriente Médio e na Ásia, receberam aproximadamente a metade do total no restante dos anos 50, com a participação do Japão e da Europa declinando significativamente no período.⁴ Embora as participações da África e da América Latina no total tenham se elevado nos anos 50, os volumes de auxílio oficial destinado a estas regiões eram significativamente inferiores aos fluxos para os chamados países estratégicos, como ilustra a Tabela 2.⁵ Isto também é verdade com relação à

³ A "ameaça soviética" era o elemento mais importante na alocação de "auxílio econômico", conforme ilustra o seguinte memorando oficial: "O Secretário Dulles disse que, certamente, todos nós gostaríamos de ver nossos objetivos econômicos alcançados nos países subdesenvolvidos através de investimento privado de capital ... Estas áreas subdesenvolvidas são tão grandes que, se elas se voltarem para a União Soviética, o Mundo Livre encolherá em cerca de 2/3 da sua área atual. Por conseguinte, temos de proporcionar assistência econômica ao desenvolvimento e além disso perceber plenamente — como nação — a importância dessa assistência para nossa segurança nacional". Ver United States/National Security Council (1955/57, v. X, p. 182, tradução nossa).

⁴ O Oriente Médio manteve sua importância por todo o período, não apenas devido à ajuda para a consolidação econômica de Israel, mas também por outras razões de segurança. Entre os países que já recebiam ajuda estratégica em meados dos anos 50 estavam Paquistão, Turquia, Irã, Grécia, Japão, Espanha, Coreia, Taiwan, Tailândia, Vietnã, Laos, Camboja e Filipinas. Ver United States/National Security Council (1955/57, v. X, p. 27 e 39).

⁵ Até 1955, o total de auxílio norte-americano alocado à Coreia do Sul, Indochina, Turquia e Taiwan, juntas, alcançou US\$ 1,6 bilhão, os quais, somados aos US\$ 1,7 bilhão dados aos países da Otan (excluída a Turquia), contabilizaram 80% do total da ajuda norte-americana naquele ano; os países latino-americanos e africanos, juntos, receberam menos do que US\$ 200 milhões, ou aproximadamente 5% do total; em 1957, os dois

assistência ao desenvolvimento considerada isoladamente, já que o montante destinado àquelas regiões também foi muito menor do que o concedido aos últimos.

De fato, a América Latina era classificada como uma região onde "os comunistas não têm perspectivas de tomar o controle de qualquer estado... por meios eleitorais, nem mesmo de ganhar participação direta na política nacional..." [United States/National Security Council (1955/57, v. VI, p. 93-95, nossa tradução)]. Na verdade, o Conselho de Segurança Nacional, em 1956, enfatizava que "não havia perigo de um ataque comunista aberto contra qualquer estado latino-americano, exceto num contexto de guerra geral", concluindo que "os Estados Unidos deveriam promover o desenvolvimento da região pela iniciativa privada das economias robustas da América Latina que não necessitam assistência por subvenções contínuas dos Estados Unidos" [United States/National Security Council (1955/57, v. VI, p. 515-516)].

Conseqüentemente, as elevadas expectativas das autoridades latino-americanas geradas pelo discurso de posse de Truman em 1949, no qual o presidente norte-americano conclamou à criação de comissões mistas para proporcionar assistência técnica e financeira ao continente, revelaram-se infundadas. Não apenas o programa não decolou durante o mandato de Truman, mas com a eleição de Eisenhower em 1952 a alocação de auxílio econômico tornou-se totalmente sujeita a prioridades ditadas por considerações "estratégicas", nas quais a América Latina não se inseria.⁶ A política do governo republicano para a região durante os anos 50 determinava que, para aliviar a restrição externa, os países latino-americanos não necessitavam de assistência econômica, mas sim de unificar e liberalizar seus sistemas cambiais a fim de criar um ambiente favorável aos fluxos de capitais privados.

continentes juntos receberam menos que a Coréia do Sul sozinha. Ver United States/National Security Council (1955/57, v. VI, p. 39-183).

Tabela 2

**Auxílio Econômico Oficial Norte-Americano segundo Regiões
(Em Percentagem do Total)**

	1946/48	1949/52	1953/61	1962/71
Oriente Próximo e				
Ásia do Sul	6,1	8,9	22,8	26,3
Ásia Oriental	8,7	10,0	21,1	17,3
América Latina	1,7	2,5	8,5	17,4
África	0,1	0,2	2,6	5,8
Oceania ^a	0,1	0,1	0,1	0,1
Japão	6,3	5,3	2,3	1,9
Europa	77,0	73,0	38,6	11,9

Fonte: Tabela 1.

^a0,1 devido a arredondamento (efetivamente mais baixo do que isso).

Assim, para obter financiamento externo, as regiões que não eram consideradas prioritárias do ponto de vista estratégico dependiam de empréstimos das instituições internacionais, uma vez que praticamente não existia um mercado privado de capitais a nível global durante o pós-guerra, uma externalidade negativa da crise de endividamento dos anos 30. Todavia, o montante de empréstimos autorizados para a América Latina por aquelas instituições, para financiamento ao desenvolvimento, era praticamente insignificante. Neste contexto, restava às autoridades da região legislar de forma a atrair investimentos privados, que se tornaram uma importante fonte de divisas para alguns países, em particular o Brasil.

2.2. A Expansão do Comércio Internacional

⁶ De acordo com o “ponto quatro” do discurso de posse de Truman, essas comissões mistas analisariam projetos de

O período delimitado pelo fim da Segunda Guerra Mundial e a desvalorização do dólar em 1971/73, quando entra em colapso o sistema de Bretton Woods, caracterizou-se por uma expansão sem precedentes do comércio internacional. Não obstante, esta notável expansão do comércio concentrou-se assimetricamente nos países industrializados e em produtos manufaturados por eles fabricados. A situação nos mercados de produtos primários era caracterizada por um razoável excesso de oferta, responsável pela contínua queda dos preços até o início dos anos 60.⁷ Em boa parte, isto era resultado do esforço de reconstrução econômica da Europa, que tinha como uma de suas metas a auto-suficiência no setor agrícola, o que gerou uma grande expansão da produção no período estimulada por toda sorte de barreiras tarifárias e não-tarifárias.

De fato, este era um objetivo explícito destes países que seria consolidado através da chamada Política Agrícola Comum, implementada após a criação do Mercado Comum, com o intuito de estabilizar os mercados destes produtos, aumentar a produtividade no setor e proteger a renda da população agrícola. Estas metas não eram uma peculiaridade da política agrícola dos países europeus, mas dos países industrializados em geral: nos Estados Unidos, políticas de sustentação dos preços foram introduzidas pela primeira vez nos anos 30, tendo sido mantidas durante as décadas seguintes com modificações apenas superficiais, assim como na Inglaterra, que também praticava uma política de preços mínimos no período [ver Moore (1985, p. 66-83)].

Ademais, o sistema de Áreas Preferenciais de Comércio fazia com que estes mecanismos protecionistas incidisse de forma bastante assimétrica sobre os países em desenvolvimento. O Mercado Comum Europeu estava aberto aos territórios associados da França e da Bélgica na África, tendo inclusive estabelecido uma tarifa externa comum sobre produtos tropicais como forma de favorecer as exportações destes países

⁷ desenvolvimento a serem financiados pelo Banco Mundial e pelo Eximbank com o apoio do governo norte-americano. A queda é assimetricamente concentrada nos produtos exportados pelos países em desenvolvimento. Os preços de alimentos exportados por estes caem em média 26% no período, enquanto a queda é de apenas 5% para as exportações de alimentos de países industrializados. [Ver United Nations (1962, p. 16)].

associados. Similarmente, os países do *Commonwealth* tinham livre acesso ao mercado britânico. Ficavam excluídos desses esquemas preferenciais os demais países em desenvolvimento, em particular os da América Latina. Na verdade, pode-se dizer que a agricultura, nos países industrializados, estava tão longe do “livre comércio” que propalavam quanto era possível estar.

No que tange a produtos manufaturados, a situação não era muito distinta. A liberalização promovida pelo Gatt nos anos 40 e 50 restringiu-se, em boa medida, ao comércio intrapaíses industrializados, e reduções significativas de tarifas só seriam testemunhadas após o chamado Kennedy Round, no início dos anos 60. De fato, não seria exagero dizer que o papel do Gatt, nos anos 50, limitou-se a forçar os países europeus a cumprir um cronograma de substituição de restrições quantitativas por tarifas, o que em muitos casos resultou num aumento do nível de proteção efetiva.

Com efeito, pode se identificar um padrão muito claro nos países industrializados pelo qual tanto as tarifas nominais quanto o nível de proteção efetiva cresciam de forma inversamente proporcional à sofisticação do processo produtivo: a saber, quanto mais intensivo em capital e tecnologia fosse o processo produtivo, menor o nível de proteção que era necessário. Em processos produtivos intensivos no fator trabalho, onde alguns países em desenvolvimento tinham óbvias vantagens comparativas devido ao baixo custo de mão-de-obra e disponibilidade de insumos baratos, o nível de proteção efetiva era bastante elevado.⁸ Vale lembrar que o próprio conceito de proteção efetiva ignora inteiramente restrições não-tarifárias ao comércio, que incidiam também desproporcionalmente sobre as exportações dos países menos desenvolvidos no período [ver Walter (1971)].

⁸ O estudo clássico neste sentido é Balassa (1965).

O desenvolvimento do comércio de produtos têxteis no pós-guerra ilustra a disposição dos países industrializados no sentido de protegerem suas indústrias da competição externa. A partir de meados dos anos 50, alguns países desenvolvidos com nítidas vantagens comparativas neste setor tornar-se-iam importantes exportadores a nível mundial. Em particular, Japão e Hong Kong começaram a inundar os mercados norte-americanos e britânicos com exportações de produtos têxteis. Sob séria ameaça do *lobbie* do setor têxtil no Congresso, os Estados Unidos negociariam com os japoneses a introdução do bizarro conceito — que se tornaria no futuro um importante instrumento protecionista — de restrições “voluntárias” às exportações, o que seria também negociado pelos ingleses com respeito às exportações de Hong Kong e, posteriormente, Índia e Paquistão.

Com a recorrência do problema e a relutância de alguns países em restringirem “voluntariamente” suas exportações, os países industrializados, liderados pelos Estados Unidos, conseguiram introduzir no Gatt o conceito de *Market Disruption*, para caracterizar uma situação de drástica elevação das importações de determinados produtos, devido a um diferencial significativo de preços entre os produtos doméstico e importado. Em seguida, foi aprovado junto ao Gatt o que ficou conhecido como *Short-Term Arrangement* em têxteis, que facultava aos países importadores requerer ao exportador restringir “voluntariamente” suas exportações sob pena do importador restringi-las, quantitativamente, de forma unilateral. Este acordo seria sancionado pelo *Long-Term Arrangement*, em 1962, que, por sua vez, seria a base do Acordo de Multi-Fibras nos anos 70 [ver Pinho Neto (1992)].

Com possibilidades bastante limitadas de obter divisas através de um esforço exportador e com acesso extremamente restrito aos fluxos internacionais de capitais, em sua vasta maioria oficiais e sujeitos às ditas prioridades geopolíticas, restavam poucas alternativas à América Latina para aliviar a chamada “restrição de divisas”.

Neste sentido, a recuperação europeia no final dos anos 50 gerou uma externalidade positiva em termos de financiamento para os países latino-americanos, já que estava implícito naquela recuperação um grande esforço para promover a liberalização do comércio dentro da Europa e estimular as exportações para países fora do continente, através da concessão de financiamento aos importadores. Na verdade, os países em desenvolvimento beneficiaram-se muito pouco da liberalização do comércio, a qual se restringiu basicamente ao comércio entre as nações industrializadas. Contudo, numa conjuntura externa desfavorável, os créditos desses fornecedores tornaram-se de importância extrema para alguns países latino-americanos na geração de divisas para desenvolvimento, apesar de apresentarem taxas de juros mais altas e prazos mais curtos de maturação *vis-à-vis* os empréstimos oficiais, o que contribuiu para a deterioração da estrutura da dívida externa de alguns países na região no final dos anos 50 [ver Malan (1984)].

3. A Viabilização Econômica do Plano de Metas

Poucos discordariam de ter sido o governo Kubitschek muito bem-sucedido em seu objetivo de industrializar o Brasil rapidamente. Como veremos adiante neste livro, as metas estabelecidas para as indústrias mais importantes em termos de capacidade produtiva ou produção foram ou integralmente cumpridas ou chegaram bem perto do objetivo preestabelecido. O maior problema residia, na verdade, em como mobilizar recursos para financiar projeto de tamanha envergadura.

Neste particular, o governo pensava operar em três esferas distintas: pelo lado externo, sabia-se necessário consolidar a atmosfera propícia ao capital de risco criada em 1955 com a Instrução 113 da Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc), que viabilizava a importação de equipamentos e outros produtos importantes sem cobertura cambial; em segundo lugar, o governo esperava obter junto a fontes internacionais, particularmente o governo norte-americano, alguma forma de auxílio econômico para o desenvolvimento do

país; e, finalmente, a nível doméstico, o governo montaria um complexo esquema de incentivos caracterizado por créditos subsidiados para setores selecionados, gastos governamentais em infra-estrutura e um mercado razoavelmente “protegido” da competição externa via importações.⁹

A maior dificuldade a ser enfrentada era, sem dúvida, a escassez de recursos externos, condição *sine qua non* para o sucesso de um programa de desenvolvimento numa economia semi-industrializada fortemente dependente de importações de equipamentos, tecnologia e bens de capital em geral. De fato, a ausência de financiamento externo já havia sido o principal fator por trás do relativo fracasso dos governos anteriores no que tange à industrialização planejada, especialmente, no caso de Vargas, do colapso do programa da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos [ver Vianna (1987)].

Com este intuito, Kubitschek tentou, com razoável sucesso, mobilizar alguns países latino-americanos em torno da idéia de que o desenvolvimento da região requeria uma variante mais modesta de “Plano Marshall” para as Américas. Todavia, a política externa norte-americana para a América Latina permanecia a mesma e, de fato, o único resultado palpável da chamada Operação Pan-Americana — que, ironicamente, viria a ser o embrião da “Aliança para o Progresso” nos anos 60 — foi a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento em 1959. Somente após a revolução cubana, a região assumiria importância geopolítica digna de transferências significativas de recursos a título de auxílio econômico.¹⁰

A situação externa tornava-se ainda mais crítica pela dependência do país em alguns poucos produtos de exportação: café, algodão e cacau representavam cerca de 80% da pauta de exportações brasileiras, enquanto produtos manufaturados contribuíam com menos de 5%. Ademais, a situação de excesso de oferta de café a nível internacional,

⁹ Sobre o período, ver Orenstein e Sochaczewski (1989).

¹⁰ Sobre a Operação Pan-Americana, ver Kubitschek (1978, v. 3, p. 220-229).

principal produto de exportação do Brasil, resultou numa contínua queda dos preços do produto, de um pico de 91 *cents/lb* em março de 1954 a 41 *cents/lb* em 1960, impactando negativamente a balança comercial no período.

Neste contexto, o relaxamento da chamada “restrição de divisas” durante o governo Kubitschek ficaria a cargo de fluxos de capitais privados, que, na verdade, viabilizaram o Plano de Metas. Destacavam-se entre estes os chamados *supplier’s credits*, associados em boa medida ao já mencionado esforço exportador implícito na recuperação europeia, e os investimentos de risco, estimulados pela legislação mais favorável ao capital estrangeiro introduzida durante a gestão de Gudin no Ministério da Fazenda em 1954/55.¹¹ Conforme ilustra a Tabela 3, entre 1955 e 1961 mais de US\$ 2 bilhões foram investidos na indústria brasileira por meio de financiamentos ou capital de risco que ingressaram no país através da Instrução 113 da Sumoc,¹² sendo que deste total mais de 80% direcionaram-se para setores básicos, em particular as indústrias automobilística e siderúrgica (ver Tabela 4). Da mesma forma, a maior parte do influxo de capital no período deveu-se a esquemas de financiamentos de importações de máquinas e equipamentos, alocadas em sua maior parte aos setores elétricos, de transportes e de indústrias básicas, como se pode observar na Tabela 3.

¹¹ Ver Malan (1977, p. 127 e segs.) e, sobre a gestão Gudin, ver Pinho Neto (1989).

¹² A título de comparação, o PIB brasileiro em 1961 era cerca de US\$ 20,09 bilhões (dólares correntes na época).

Tabela 3

Disponibilidade de Recursos Externos — 1955/60

(Em US\$ Milhões)

	1955		1956		1957		1958		1959		1960	
	Financia- mento	Investimen- to										
Total	78,1	15,2	298,6	16,4	421,9	47,7	487,4	72,1	389,4	53,7	281,6	84,8
Energia Elétrica	40,4	2,5	23,0	23,9	67,2	67,9	133,7	-	95,7	-	64,2	-
Transporte	31,4	-	82,7	-	105,2	0,8	185,4	1,1	75,1	-	41,0	-
Alimentação	-	-	81,0	0,4	36,2	3,3	15,8	0,7	9,7	-	42,2	12,2
Indústria Básica, da qual:	6,3	11,3	183,9	16,0	213,3	42,9	152,5	70,3	208,9	53,7	129,7	72,6
Siderurgia	6,3	0,5	51,6	3,5	10,5	-	18,6	-	131,3	-	n.d.	n.d.
Automobilística	-	-	103,1	6,2	190,5	32,3	-	0,3	45,7	46,8	n.d.	n.d.

Fonte: Sumoc, Relatórios, 1959 e 1960.

A principal consequência da forma pela qual se relaxou a restrição externa no período foi a rápida deterioração do balanço de pagamentos e, acima de tudo, da estrutura de endividamento externo. Os créditos de fornecedores eram não apenas mais caros, mas tinham uma maturidade média de quatro anos e meio, substancialmente inferior à maturidade dos créditos oficiais (mais de 10 anos). Ademais, além da dívida externa total ter aumentado cerca de sete vezes na década de 50 (em dólares), aproximadamente dois terços da mesma vencia num período de três anos a partir de 1960, configurando uma situação de pagamentos externos razoavelmente delicada. Este tornar-se-ia um dos principais legados dos anos de industrialização acelerada a ser enfrentado (e eventualmente equacionado) no início dos anos 60 [Donelly (1977, p. 100-103)].

Tabela 4

Recursos Externos para Indústrias Básicas — 1955/59

(Em % do Total)

	Investimento	Financiamento	Total Acumulado
Automobilística	74,4	60,5	63,3
Siderurgia	2,1	28,5	23,2
Cimento	0,8	1,7	1,5
Navegação	5,1	0,6	1,5
Papel	4,7	2,9	3,3
Mecânica e Equipamento Elétrico	5,1	0,4	1,6
Outros			

Fonte: Sumoc, Relatório, 1959.

Em termos de recursos domésticos, nenhum esquema de financiamento foi sequer pensado para sustentar os “cinquenta anos de industrialização em cinco”. Em última análise, as principais fontes de financiamento acabariam sendo os empréstimos subsidiados concedidos pelo BNDE e pelo Banco do Brasil, que se constituíram direta ou indiretamente em importantes fontes de pressão sobre o Tesouro a partir da execução do Plano de Metas.

De fato, o maior problema nesta frente residia na incapacidade do governo em financiar déficits orçamentários de forma não-inflacionária, dado que a remuneração real dos seus títulos era negativa, pois o máximo permitido pela Lei da Usura era 12%. A alternativa mais óbvia — aumentar impostos — era politicamente inviável, visto que poderia minar a base de sustentação do governo no Congresso. Neste contexto, o regime de taxas múltiplas de câmbio introduzido em 1953 pela Instrução 70 da Sumoc acabou se tornando uma importante fonte de receita não-orçamentária, tendo a conta “ágios e bonificações”, associada a tal regime, representado, em alguns anos, algo superior a 3% do PIB (ver Tabela 5). Na verdade, comprar divisas dos exportadores a uma taxa sobrevalorizada e inferior à que se cobrava dos importadores nada mais era do que uma forma implícita de tributação do setor agrícola, responsável por mais de 90% do total exportado na época.

Ao contrário de Vargas, que em alguma medida acreditava que a criação de bases financeiras sólidas e austeras era uma pré-condição para o desenvolvimento industrial, Kubitschek parecia crer que a inflação era uma consequência dos desequilíbrios estruturais gerados pelo subdesenvolvimento. O Plano de Estabilização Monetária, única iniciativa de austeridade no período, negociado por Lucas Lopes e Roberto Campos

com o Fundo Monetário Internacional, tinha claramente como objetivo prioritário a liberação de um empréstimo de US\$ 300 milhões e não propriamente reduzir a inflação. Nas palavras do próprio presidente, anos mais tarde, explicando o “rompimento” com o Fundo, “se houvesse me submetido às imposições do Fundo... teria de abrir mão do Programa de Metas; deixaria o povo passando fome; não construiria Brasília; nem realizaria a industrialização do país” [Kubitschek (1978, p. 255)].

Tabela 5

Receitas Governamentais: Médias do Período

(Em % do PIB)

	Impostos Diversos e Indiretos	Saldo da Conta “Ágios e Bonificações”	Emissão Monetária^a
1951/55	8,3	1,8 ^b	2,2
1956/60	8,5	3,4	3,1

Fontes: FGV (1973 e 1975) e Barbosa (1987, p. 131-132).

^a Receita total com criação de moeda, incluindo imposto inflacionário e senhoriagem.

^b A partir de 1953, quando a conta foi criada.

Assim, parte substancial das receitas domésticas do governo no período vinha da criação de moeda em geral — senhoriagem e imposto inflacionário —, que se elevou de 2,2% do PIB na primeira metade dos anos 50 para 3,1% do PIB no governo Kubitschek. Este era mais um mecanismo de tributação implícita, com algumas vantagens do ponto de vista político *vis-à-vis* o chamado “confisco cambial”, já que, além de sua

aparente neutralidade por ser pago “igualmente” por todos os agentes econômicos, tem base de incidência bem maior e mais dispersa. De fato, a partir da reforma cambial de 1957, quando a contribuição da conta “ágios e bonificações” torna-se negativa, o governo recorreu crescentemente emissões como mecanismo de arrecadação de poupança forçada.¹³

Na verdade, esta era uma forma politicamente conveniente de se tributarem todos os setores em geral, e nenhum especificamente, o que, de resto, era absolutamente consistente com a idéia difundida pelo governo e encarnada no presidente de que a industrialização acelerada traria benefícios a todos a um custo bastante reduzido. Todavia, este era um “equilíbrio”, como se sabe, insustentável no longo prazo, porquanto a continuidade da arrecadação real do imposto inflacionário dependia de uma taxa de inflação crescente, que se mostraria, nos anos 60, explosiva, política e economicamente.

4. Considerações Finais

A estratégia de desenvolvimento seguida por alguns países latino-americanos no chamado pós-guerra deve ser entendida muito menos como uma opção de política econômica do que como uma resposta a uma conjuntura internacional francamente adversa. Estando as prioridades geopolíticas norte-americanas concentradas em outras partes do mundo e com os mercados internacionais razoavelmente fechados, particularmente no que tange a produtos em que os países em desenvolvimento tinham nítidas vantagens comparativas, restavam a estes poucas alternativas senão aprofundar o processo de industrialização via

¹³ Quanto à Reforma Cambial de 1957, ver Orenstein e Sochaczewski (1989, p. 173-175).

substituição de importações. Da mesma forma, o protecionismo no qual tal modelo se alicerçava resultou, em boa medida, da escassez de recursos externos, que levou estes países a priorizar a importação de equipamentos e bens de capital que não eram produzidos domesticamente.

A experiência histórica mostra de forma irrefutável que os países bem-sucedidos em termos de desenvolvimento econômico foram, precisamente, aqueles cujos governos intervieram adequadamente na definição de uma política industrial e de um sistema de incentivos que privilegiasse setores e indústrias estratégicas selecionadas de acordo com seu potencial de crescimento, visando reforçar, e não contrariar, a sinalização do mercado. Este é o padrão que pode ser identificado, em maior ou menor grau, nos mais variados casos de industrialização bem-sucedidos: França, Alemanha e Estados Unidos, no século XIX; Japão, Coreia do Sul e Taiwan, no pós-guerra; e, mais recentemente, os novos tigres asiáticos, Tailândia e Malásia.

O nível de protecionismo implementado por estes países foi determinado por diversos fatores, que vão desde o tamanho do mercado interno e a necessidade de buscar novos mercados para exploração de economias de escala até o contexto econômico e político internacional. Assim, a importância geopolítica do Japão nos anos 50 permitiu que ele fosse excessivamente protecionista, ao mesmo tempo em que dispunha do mercado norte-americano razoavelmente aberto para seus produtos; Coreia do Sul e Taiwan lograram obter auxílio externo numa magnitude que lhes permitia financiar um percentual expressivo de suas importações nos anos 50, fazendo com que pudessem manter um nível de proteção

inferior ao dos países latino-americanos, que não tinham acesso àqueles recursos no pós-guerra.

Ademais, o acesso a recursos externos também possibilitava aos governos dos países asiáticos financiar de forma não-inflacionária eventuais desequilíbrios orçamentários associados ao esforço de industrialização. Não obstante, em termos de instrumentos de política econômica, impressiona muito mais as semelhanças entre o Leste asiático e a América Latina do que as diferenças. Entre 1953 e 1961, existia na Coreia do Sul um complexo sistema de proteção incluindo restrições quantitativas às importações classificadas de acordo com sua essencialidade, que, por sua vez, orientava a alocação de divisas. Curiosamente, após 1957 o mecanismo de alocação de divisas passou a ser feito por meio de “leilões cambiais”, através dos quais o governo se apropriava do ágio *vis-à-vis* a taxa oficial de câmbio, como uma bem-vinda receita não-orçamentária, tal como ocorrera no Brasil após 1953, com a implementação da Instrução 70 da Sumoc [ver Luedde-Neurath (1986, p. 60-64)]. Taiwan também não fugia ao padrão: quatro categorias de importações com alocação de divisas ditada pela essencialidade das mesmas e receitas de exportações sendo compradas pelo governo a uma taxa razoavelmente inferior àquela pela qual as divisas de importações eram vendidas [ver Alam (1989, p. 50-57) e Ho (1978, p. 190-194)]. O regime cambial de ambos os países é extremamente similar ao brasileiro no mesmo período, onde taxas múltiplas de câmbio com sobrevalorização da taxa de exportação funcionavam como um sistema de tributação implícita do setor agrícola exportador.

A estratégia de industrialização brasileira seguramente não estava “equivocada” ao optar pela intensificação do processo de substituição de

importações em detrimento de um modelo mais aberto nos anos 50. Como vimos, a evolução da economia mundial no período, com um nível de proteção bastante elevado nos países industrializados, em particular sobre os produtos exportáveis dos países em desenvolvimento, dificilmente tornaria esta alternativa viável, em retrospectiva. Com a possível exceção do Japão, e por motivos geopolíticos, não há país que tenha tido sucesso na promoção de exportações — *como estratégia* — nos anos 50. Pode-se dizer que a maior dificuldade residia na completa incapacidade governamental em mobilizar poupança interna e externa para financiar de forma adequada um processo de desenvolvimento tão ambicioso.

Como se não bastassem as dificuldades já existentes, a alocação de um volume expressivo de recursos para a construção da nova capital federal revelar-se-ia injustificável sob qualquer ótica que siga o mínimo de racionalidade econômica. Junte-se a isso o volume expressivo de recursos gastos na compra de café, como parte da política de sustentação de preços do produto, necessária para manutenção do apoio político do setor aos demais projetos do governo. Neste contexto, seria absolutamente surpreendente se a inflação e a dívida externa (particularmente de curto prazo) não se acelerassem, como de fato ocorreu no governo Kubitschek.

Ainda assim, quando consideramos todos os fatores, *a posteriori*, poucos discordariam que o saldo do processo de desenvolvimento acelerado dos anos 50 é francamente positivo. Tal como no Leste asiático, estabeleceu-se no período uma sólida base industrial que possibilitou, anos mais tarde, a expansão e diversificação da pauta de exportações brasileiras. Equívocos, é certo, foram cometidos, mas estes são quase inerentes aos processos de industrialização bem-sucedidos. Sem dúvida, o mais sério deles foi cometido não nos anos 50, mas posteriormente: o de se insistir

num modelo protecionista, não-competitivo, por mais algumas décadas, quando as condições históricas que haviam justificado a adoção daquela estratégia no pós-guerra já não mais existiam.

Referências Bibliográficas

ALAM, M. Shahid. *Governments and markets in economic development strategies: lessons from Korea, Taiwan and Japan*. New York: Praeger Publishers, 1989.

BALASSA, Bela. Tariff protection in industrial countries: an evolution. *Journal of Political Economy*, Dec. 1965.

BARBOSA, Fernando Holanda. Emissão monetária. In: *Ensaio sobre inflação e indexação*. Rio de Janeiro: FGV, 1987.

BLOCK, Fred. *The origins of the international economic disorder*. Berkeley: University of California Press, 1977.

DONELLY, J. T. *External debt and economic development in postwar Brazil, 1947-1966*. Nashville: Universidade de Vanderbilt, 1977 (Dissertação de Ph.D.).

FGV. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, dez. 1973.

_____. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, jan. 1975.

FOREMAN-PECK, J. *International economic relations since 1850*. New Jersey: Barnes and Noble, 1983.

GARDNER, Richard. *Sterling-dollar diplomacy in current perspective*. New York: Columbia University Press, 1980.

HO, Samuel. *Economic development of Taiwan, 1860-1970*. New Haven: Yale University Press, 1978.

KUBITSCHEK, J. *Meu caminho para Brasília*. Rio de Janeiro: Bloch Editores, 1978.

- LUEDDE-NEURATH, Richard. *Import controls and export-oriented development: a reassessment of the South Korean case*. Colorado: Westview Press, 1986.
- MALAN, Pedro. *Foreign exchange constrained growth in a semi-industrialized economy: the Brazilian experience*. Berkeley: Universidade da Califórnia, 1977 (Dissertação de Ph.D.).
- _____. Relações econômicas internacionais do Brasil (1945-1964). In: FAUSTO, Boris (org.). *História geral da civilização brasileira*. Tomo III, v. 4, p. 51-106. Difel, 1984.
- McCRAW, Thomas. From partners to competitors: an overview of the period since World War. II. In: McCRAW, Thomas (org.). *America versus Japan*. Massachusetts: Harvard Business School Press, 1986.
- MOORE, L. *The growth and structure of international trade since the Second World War*. New Jersey: Barner & Noble Books, 1985.
- ORENSTEIN, Luís, SOCHACZEWSKI, Antonio C. Democracia com desenvolvimento. In: ABREU, Marcelo P. *A ordem do progresso, cem anos de política econômica republicana*. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1989.
- PINHO NETO, Demosthenes M. O interregno Café Filho, 1954-55. In: ABREU, Marcelo P. *A ordem do progresso, cem anos de política econômica republicana*. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1989.
- _____. *Export pessimism and trade strategies: the post Bretton Woods world economy*. Trabalho apresentado no Congresso Anual da Latin American Studies Association. Los Angeles, Sept. 1992.
- SCAMMELL, W. M. *The international economy since 1945*. San Martin's Press, 1984.
- SOLOMON, Robert. *The international monetary system 1945-1981*. Harper & Row, 1982.
- UNITED NATIONS. *World economic survey*. 1962.

UNITED STATES/NATIONAL SECURITY COUNCIL. Foreign aid and economic defense policy. In: *Foreign relations of the United States*. Washington, D. C., 1955/57, v. VI

_____. Review of basic national security policy: foreign economic issues relating to national security. In: *Foreign relations of the United States*. Washington, D. C., 1955/57, v. X.

UNITED STATES/AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT. *U.S. overseas loans and grant: obligations and loan authorizations, July 1, 1945-June 30, 1971*. Washington, D. C., May 24, 1972.

VIANNA, Sergio Besserman. *A política econômica no segundo governo Vargas*. Rio de Janeiro: BNDES, 1987.

WALTER, Ingo. Nontariff barriers and the export performance of developing economies. *American Economic Review*, May 1971.

O BNDE e o Plano de Metas — 1956/61

JOSÉ LUCIANO DIAS

Capítulo 1 - Democracia e Planejamento Econômico

Os traços que compõem a imagem do governo de Juscelino Kubitschek (1956/61) pertencem a um capítulo especial da tradição política do país. Como experiência de governo, parece desafiar as fáceis associações entre democracia e instabilidade política ou entre crescimento econômico e regimes autoritários, tantas vezes atribuídas ao Brasil e à América Latina [Benevides (1979, Introdução)]. Tendo governado sem qualquer recurso extraconstitucional, Kubitschek conduziu um plano de desenvolvimento econômico decisivo para o processo de industrialização do país, negociado projeto a projeto no Congresso Nacional, construiu uma nova capital no interior do país e encerrou seu mandato com a transmissão do cargo ao sucessor eleito, fato sem precedentes em décadas de vida republicana.

Ao mesmo tempo, seus críticos, a começar pelo sucessor eleito com consagrada votação popular, podem contrapor a este cenário de estabilidade política e crescimento uma difícil herança econômica e administrativa, em termos de inflação crescente, dificuldades externas e ampliação da intervenção estatal na economia (conjugada com favorecimentos excessivos ao setor privado), agravadas pela forma conciliatória e protelatória com que enfrentou os principais conflitos políticos e econômicos vividos por seu governo. Uma herança que pode ser responsabilizada por distorções crescentes no sistema político e na administração da economia e cuja superação seria possível apenas com o fim do regime democrático, em março de 1964.

Deste confronto de perspectivas, é muito pouco provável que nasça alguma conclusão que não reflita uma clara posição de princípio, partidária, ideológica ou intelectual, relativa à vida política do Brasil nos últimos 60 anos. Divisor de águas e de campos, o governo Kubitschek, suas iniciativas, seus êxitos e fracassos, talvez seja pensado com mais justiça se suspendermos, por um momento, o julgamento partidário ou ideológico, para examinarmos alguns dos traços fundamentais de seu projeto político-administrativo. Se o tomarmos não como uma consequência natural de certas características vida política e econômica do pós-guerra no Brasil, mas, assumindo o ponto de vista do candidato lançado às eleições presidenciais de outubro de 1955, como uma tentativa de superar a profunda crise política que se estendeu do suicídio de Vargas ao golpe militar que garantiu sua própria posse e que havia posto em risco a ordem democrática no Brasil. Ou como uma tentativa inovadora de romper estrangulamentos internos e externos, assegurando um ritmo de crescimento econômico adequado à sociedade brasileira.

De fato, estes dois caminhos tiveram de ser percorridos ao mesmo tempo. Para o governo instalado em 10 de fevereiro de 1956, a pacificação política era condição necessária para a

execução do programa econômico aprovado nas urnas, sendo inviáveis, àquela altura, quaisquer experimentos autoritários ou mesmo a confrontação com o Congresso. Por seu turno, o sucesso de seu programa econômico era também condição necessária para a consolidação de seu governo e, em última análise, das próprias instituições democráticas. Qualquer consideração deste período, de suas realizações e heranças, não pode escapar desta realidade e reconhecer, na estratégia política de Juscelino, a busca contínua da sustentação congressual e popular para seu plano de governo e, nas incoerências de medidas administrativas ou de política econômica, o avanço do possível e a reforma do necessário.

É dentro desta perspectiva que as páginas seguintes deverão tratar do núcleo básico das realizações do governo Kubitschek, o Plano de Metas, através do exame do desempenho de uma das instituições-chave para sua elaboração, gerenciamento e financiamento: o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), que neste período constituiria o exemplo mais acabado tanto da continuidade da estratégia do Plano de Metas, com respeito a iniciativas de governos anteriores, como das inovações mais sofisticadas introduzidas na administração da economia brasileira no período. Tal exame permite contemplar com detalhes a constituição dos mecanismos que viabilizaram o Plano de Metas, distinguir as condições de seu funcionamento e as limitações impostas à racionalidade que pretendia impor à sua execução.

Este estudo inicia-se, assim, com uma discussão relativa à trajetória política do governo Juscelino, passa à exposição do Plano de Metas e centra seu foco sobre o desempenho do BNDE ao longo de sua implementação.

1.1. O Candidato e a Campanha

A candidatura de Juscelino, pressentida desde 1953, com o reconhecido sucesso de seu governo em Minas Gerais, passou a ser seriamente ameaçada após a crise do suicídio de Vargas. Os obstáculos eram de três ordens: a oposição a seu nome dentro de seu próprio Partido Social Democrático (PSD), as tentativas de grupos alçados ao governo federal com a posse do vice-presidente, Café Filho, em permanecer no poder através do adiamento das eleições e a resistência militar ao político visto como herdeiro do varguismo.

Nestas condições, o cenário das eleições presidenciais, visto a partir dos últimos meses de 1954, apresentava tons sombrios para o governador de Minas Gerais. A hipótese de continuísmo era sustentada abertamente, sobretudo pelo questionamento feito quanto à oportunidade das eleições, alimentado por grupos udenistas ligados a Carlos Lacerda. Também havia, como é natural, o desdobramento militar dessa oposição, com os ânimos ainda exaltados pelo atentado na Rua Toneleros. De fato, desde a consolidação da União Democrática Nacional (UDN) como força dominante do governo Café Filho, temia-se, em meios militares e civis, uma candidatura popular novamente conjugando o PSD e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), que, inflamada pelas

emoções despertadas pelo suicídio de Vargas, trouxesse seus herdeiros políticos novamente ao poder. Aventada a candidatura de Juscelino, já em finais de 1954, ficaria famosa a formulação de Carlos Lacerda: não podia sair candidato; se candidato, não poderia ser eleito; eleito, não deveria tomar posse.

De fato, as eleições para o Congresso realizadas em outubro de 1954, poucos meses após o suicídio, demonstrava com suficiência a realidade desta ameaça. O PSD mantivera-se como força dominante com 114 deputados (35%), comparados aos 112 de 1950; mas a representação da UDN reduziu-se de 81 para 74 cadeiras, experimentando o PTB um avanço razoável, passando de 24 para 32 deputados, ainda que continuasse a representar menos de 10% da Câmara Federal [ver Santos (1990)].

Além desses problemas, as resistências civis e militares a Juscelino ofereciam uma oportunidade preciosa a seus adversários dentro do próprio PSD, sobretudo em Pernambuco e nos estados do Sul.

Entretanto, a movimentação pelo adiamento das eleições rapidamente se esgotou, ao ter de enfrentar a oposição de membros do próprio governo Café Filho [ver Benevides (1981, p. 92-93)] e, o que era mais importante, a resistência dos partidos no Congresso e de seus respectivos futuros candidatos. Dessa maneira, seja por legalismo, seja por interesse partidário, estas restrições determinaram o deslocamento das manobras para a obtenção de um veto militar à sua candidatura e para as tentativas de articulação das candidaturas de união nacional.

Em 27 de janeiro de 1955, Café Filho tomava a iniciativa de divulgar um manifesto militar contra candidaturas que conduzissem o país a *uma campanha eleitoral violenta*. O alvo do manifesto era claro, e Juscelino respondeu imediatamente com uma entrevista ao *Correio da Manhã*, onde afirmava que não tinha medo de nada e dava um tom civilista à sua pretensão de se candidatar. Reservadamente, contudo, deixava ventilar também a hipótese de resistência armada, contando com o apoio da Polícia Militar mineira [Kubitschek (1974)]. Este rápido movimento de Juscelino tinha dois efeitos importantes: se, de um lado, procurava sustentar o legalismo junto às Forças Armadas, também acenava com a alternativa de um conflito de conseqüências imprevisíveis.

Lançado candidato a candidato, enfrentando dificuldades de toda sorte, provocadas pelos adversários em Minas Gerais e pela dissidência dentro do PSD, Juscelino Kubitschek de Oliveira venceu a convenção nacional do partido, realizada em 10 de fevereiro de 1955. Em 30 de março, deixou o governo de seu estado, ocupado por seu vice, Clóvis Salgado, futuro ministro da Educação.

As primeiras articulações do candidato Kubitschek tiveram o duplo propósito de aumentar a viabilidade eleitoral de sua campanha e diminuir a possibilidade de aliciamento de outros

partidos importante pelas forças contrárias à eleição. Em abril de 1955 é fechado o acordo com o PTB, sendo João Goulart, o ex-ministro do Trabalho de Vargas, lançado como candidato à vice-presidência no dia 16, em uma coalizão que incluía ainda partidos menores como o Partido Trabalhista Nacional (PTN), o Partido Republicano (PR) e o Partido Social Trabalhista (PST).

O segundo movimento foi a elaboração e divulgação de um plano de governo, com projetos de desenvolvimento, buscando ampliar a agenda política da disputa presidencial.⁵ A decisão tinha a marca incontestada da experiência de sucesso vivida à frente do governo de Minas Gerais, durante o qual sua equipe já havia demonstrado as possibilidades eleitorais dos projetos de desenvolvimento, por vezes usados diretamente como peças de propaganda. O caráter supra-regional dos projetos de transporte e eletrificação tinha conseqüências importantes, evitando um destaque excessivo para os efeitos locais das obras e diminuindo, por conseqüência, as resistências políticas e as possibilidades de ataque por parte da oposição [Lopes (1991, Cap. 5)].

De fato, a idéia de estimular o desenvolvimento econômico através de um conjunto de obras ou metas permitia evitar, ou ao menos colocar em segundo plano, o debate em torno do estatismo ou da questão social, que tanto marcaram o final da presidência de Vargas, em favor de uma perspectiva mais executiva para a atuação governamental.⁶

O percurso, ainda assim, não seria simples nem facilitado. A aliança com o PTB despertou novos temores quanto ao retorno de elementos ligados a Vargas. E a coerência do programa de metas⁷ podia ser facilmente posta em questão pela dinâmica de uma campanha eleitoral. Por sinal, num comício em 4 de abril, em Jataí (Goiás), Juscelino prometeu a transferência da capital para o Planalto Central.

O fortalecimento político da candidatura é imediatamente acompanhado por novas tentativas de bloqueá-la. Em abril de 1955, a UDN lançou a candidatura do pessedista pernambucano Etelvino Lins, com a pretensão de transformá-lo em um candidato de *união nacional*, contando ainda com o apoio de frações dissidentes do PSD em Santa Catarina e no Rio Grande do Sul. A constituição

⁵ “...Esse programa inicial não continha portanto a definição específica de grandes projetos — alguns eram referidos de forma sintética, mas muito poucos, porque ainda não havia estudos detalhados. Havia alguma coisa sobre estradas, e no setor de energia havia indicações gerais sobre a conclusão das obras da Cemig, do Rio Grande do sul, de Paulo Afonso. Juscelino foi muito precavido quanto à definição de obras nessa fase em que ainda era candidato, mas sempre defendeu o prosseguimento do programa de eletrificação proposto por Vargas...” [Lopes (1991, p. 167)].

⁶ Ver as palavras introdutórias de Juscelino Kubitschek de Oliveira na versão preparatória do Plano de Metas [ver Kubitschek (1955)], onde assim se estabelece o Plano Nacional de Desenvolvimento: a) expansão dos serviços básicos de energia e transportes; b) industrialização de base; c) racionalização da agricultura; d) valorização do trabalhador; e) educação para o trabalho; e f) planejamento regional e urbano. As metas são descritas nas páginas 42-43 e seu programa para o desenvolvimento do Nordeste nas páginas 232-233. Brasília é mencionada expressamente, mas Juscelino sugere um processo de transferência em 15 anos.

⁷ Desde suas primeiras apresentações a Juscelino, o programa de metas vinha acompanhado de uma reforma cambial e de um programa de estabilização econômica. Seu entusiasmo com o primeiro jamais foi estendido, em qualquer grau, às duas outras iniciativas [ver Campos (1992)].

de uma candidatura suprapartidária não despertou, contudo, muito entusiasmo, e Etelvino Lins sustentaria sua posição por pouco tempo, faltando-lhe apoio civil e militar. Ainda assim, novas aproximações foram tentadas com políticos pessedistas de maior prestígio, com o propósito de lançar um novo nome de *união nacional* e isolar Juscelino, mas as tentativas foram infrutíferas.

Neste aspecto, o lançamento da candidatura de Ademar de Barros, pelo Partido Social Progressista (PSP), em maio de 1955, mesmo representando grave ameaça ao desempenho eleitoral de Kubitschek em São Paulo, foi um sinal incontestado de que as eleições seriam inevitáveis e realizadas em um ambiente altamente competitivo. Nesta situação, os partidos políticos mais importantes terminaram forçados a adotar estratégias adequadas a esta nova realidade. Como consequência, a própria UDN abandonou Etelvino Lins, em meados de 1955, para apoiar uma chapa considerada eleitoralmente mais viável, composta por Juarez Távora e Milton Campos. O quadro de concorrentes foi completado com o lançamento da candidatura de Plínio Salgado, pelo Partido de Representação Popular (PRP).

Superadas as maiores dificuldades no campo eleitoral, as pressões militares voltariam a se manifestar em agosto de 1955, com o discurso do General Canrobert Pereira da Costa, por ocasião do aniversário do atentado na Rua Toneleros, com menções contrárias às candidaturas de Juscelino e João Goulart. O discurso, entretanto, não teve consequências imediatas, e a campanha eleitoral encerrou-se em finais de setembro sem maiores sobressaltos.⁸ Em 3 de outubro de 1955, Juscelino Kubitschek de Oliveira seria eleito com 36% dos votos válidos, derrotando Juarez Távora, que obteve 30% dos votos, Ademar de Barros (26%) e Plínio Salgado (8%).⁹

Se a fase final da campanha eleitoral transcorreu em razoável normalidade, a confirmação da vitória de Juscelino deu lugar a uma rápida sucessão de crises políticas e militares. A contestação judicial dos resultados, sob a alegação de fraude, participação de comunistas e necessidade de maioria absoluta, foi deflagrada assim que, por volta de meados de outubro, sua eleição mostrou-se assegurada. Com a derrota nos tribunais superiores, vários setores da UDN passaram a pregar abertamente a necessidade de um golpe militar que impedisse a posse de Juscelino [Dulci (1986, p. 136 e ss)].

Em pouco tempo, o conflito político assumiria ares dramáticos. Em 1º de novembro, um oficial do Exército, o Coronel Bizarria Mamede, em discurso, pede o golpe contra a posse. O ministro da Guerra, Henrique Lott, toma a decisão de punir o oficial por insubordinação, mas necessitava de

⁸O apoio do Partido Comunista Brasileiro (PCB) a Juscelino, manifestado oficialmente em 11 de agosto, contribuiria para aumentar as restrições militares, mas as últimas manifestações udenistas concentraram-se sobre a cédula de votação e sobre a tentativa de impor a exigência de maioria absoluta para a eleição presidencial.

⁹Surpreendentemente, a participação do eleitor foi particularmente baixa. A taxa de abstenção seria a mais alta das eleições presidenciais sob o regime da Constituição de 1946, atingindo 40%.

autorização presidencial.¹⁰ No dia 3, Café Filho adoece repentinamente, sendo substituído pelo presidente da Câmara dos Deputados, Carlos Luz, um pessedista politicamente próximo à UDN. Enfrentando dificuldades em punir o oficial, Lott demite-se do seu posto, sendo substituído por um general afinado com a tentativa de golpe [Skidmore (1969)].

Na noite de 11 de novembro, Lott dá início a um movimento militar, com o apoio das unidades sediadas no Rio de Janeiro, ocupa a capital federal e derruba o presidente Carlos Luz. Imediatamente, o Congresso vota o impedimento de Luz, empossando Nereu Ramos, presidente do Senado, na Presidência da República. As autoridades ligadas ao governo Café Filho e a Carlos Luz abrigam-se no Ministério da Marinha e são posteriormente embarcadas em um navio de guerra, rumando para o exílio. Pouco depois, o impedimento de Café Filho, que pretendia voltar à Presidência após a convalescença, seria também votado pelo Congresso. Em 23 de novembro, seria decretado o estado de sítio, vigente até a posse de Juscelino.

Assim, se, do ponto de vista político, as resistências ao candidato e ao presidente eleito revelaram, ao longo de 1955, um comportamento verdadeiramente radical por parte da oposição, que não se intimidou nem mesmo diante da hipótese de rompimento da ordem democrática, os êxitos das medidas para neutralizá-la demonstraram, ao mesmo tempo, a eficiência dos apoios construídos pelo candidato no *establishment* militar e junto a extensas frações das elites políticas. A conduta política do governo Kubitschek, desde seu início, foi assim confinada em limites bastante estreitos, cabendo-lhe, como questão de sobrevivência, uma dupla tarefa: a pacificação da oposição e a consolidação de sua base de apoio.

No que se refere à pacificação política, o governo Kubitschek deveria constituir-se em uma reafirmação continuada de padrões democráticos de conduta, em face de qualquer tipo de conflito político ou social e apesar de todas as ações em contrário de sua oposição. Estavam claros, desde o início, os riscos de paralisia e o custo político do conflito generalizado. Ao lado disso, era necessário promover, rapidamente, a transformação da agenda pública, com o uso sistemático das idéias e visões do desenvolvimentismo. Em ambas as direções, rompia-se lentamente com a marca do varguismo: politicamente, afastando-se de seus traços autoritários e da tentação do apelo direto às massas; em termos de projeto de desenvolvimento, diminuindo a ênfase no confronto entre intervenção estatal e investimentos estrangeiros e submetendo as pressões por políticas sociais aos imperativos do crescimento. Dessa forma, imaginava-se abrir uma nova forma de relacionamento com o Congresso e com a sociedade, contando isolar a oposição radical, inclusive de seu apoio militar.

¹⁰O Coronel Mamede encontrava-se à disposição da Escola Superior de Guerra, estando, portanto sob a autoridade do presidente da República e não do ministro da Guerra.

No que se refere à base de sustentação política de Juscelino, os acontecimentos de 1955 demonstravam o imperativo de manter, a qualquer preço, fidelidade absoluta àqueles que o defenderam no passado e a seus parceiros de governo.

1.2. O Governo

Em termos políticos, a composição de seu primeiro ministério obedecia rigorosamente a esta necessidade de forte integração com as forças partidárias representadas no Congresso, sem perder de vista a proximidade política e pessoal com o presidente. A pasta da Justiça foi destinada a um antigo opositor na campanha presidencial, Nereu Ramos (PSD-SC), mas que na qualidade de presidente do Senado havia assumido a Presidência da República de novembro de 1955 até à posse de Juscelino, promulgando os atos necessários à sua concretização. Nereu Ramos era peça-chave tanto nas negociações com o Congresso como nas articulações internas do PSD, tendo ocupado a pasta até sua morte, em 1958, em acidente aéreo. Na mesma ordem de importância e obedecendo a critérios semelhantes, o Ministério da Guerra foi destinado ao líder militar que garantira a posse, o General Henrique Teixeira Lott.¹¹

Na pasta da Fazenda, os critérios partidário e pessoal se adequavam de modo particularmente ajustado na figura de José Maria Alkmin, líder do PSD mineiro e elemento de há muito ligado a Juscelino. A pasta das Relações Exteriores também foi entregue a outro membro do PSD, José Carlos Macedo Soares, originariamente ligado ao Estado de São Paulo. A importante pasta da Viação e Obras Públicas também coube a um oficial das Forças Armadas, membro do PSD, o Almirante Lúcio Meira, cujas ligações com o partido no Estado do Rio de Janeiro, entretanto, eram bem menos importantes do que seu prestígio como elemento técnico junto a Juscelino.

As pastas restantes foram reservadas aos demais partidos que apoiavam o presidente. O Ministério da Agricultura foi, de fato, entregue ao PTB, sendo sucessivamente ocupado por políticos do Rio Grande do Sul: Ernesto Dornelles (janeiro a setembro de 1956) e Mário Meneghetti (setembro de 1956 a abril de 1960). Após a saída deste último, Antônio Barros de Carvalho, do PTB de Pernambuco, completaria o período presidencial até janeiro de 1961.

Trajetória semelhante cumpriria o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. A administração de todos os principais aparatos sindicais e previdenciários à disposição do governo foi sucessivamente entregue a elementos do PTB: Parsifal Barroso (CE), de janeiro de 1956 a junho

¹¹O ministro da Marinha nomeado em janeiro de 1956 era o Almirante Antônio Alves Câmara Jr., que ocuparia o posto até agosto de 1958, substituído pelo Almirante Matoso Maia. O ministro da Aeronáutica, Vasco Alves Secco, nomeado no primeiro ministério, deixaria o posto ainda em março de 1956, substituído pelo Brigadeiro Henrique Fleuiss, que também ocuparia o cargo por pouco tempo, sendo substituído pelo Brigadeiro Francisco Correia de Melo, em julho de 1957.

de 1958, Fernando Nóbrega (PB), de julho de 1958 a abril de 1960, João Batista Ramos (SP), de abril a novembro de 1960, e Alírio de Sales Coelho (MG), de novembro de 1960 a janeiro de 1961.

O Ministério da Educação também seria exclusivo de apenas um partido, tendo sido ocupado por Clóvis Salgado, do Partido Republicano em Minas Gerais, ao longo de todo o governo. O Partido Social Progressista teria, por seu turno, reservada a pasta da Saúde, ocupada sucessivamente por Maurício Campos de Medeiros (SP), de janeiro de 1956 a julho de 1958, Mário Pinotti (SP), de julho de 1958 a agosto de 1960, e Pedro Paulo Penido, de agosto a dezembro de 1960. Armando Falcão (PSD-CE), ministro da Saúde de dezembro de 1960 a janeiro de 1961, apenas completaria o período presidencial, acumulando o posto com o Ministério da Justiça.

Pacificação e Desenvolvimentismo: 1956/58

Satisfeitos os aliados, Juscelino segue direções conhecidas. No campo político, seu primeiro esforço foi efetivar a conciliação. Apoiado por uma coalizão de centro-esquerda no Congresso, mas enfrentando uma opinião pública conservadora nos grandes centros urbanos, tinha de manobrar com muito cuidado para que seus gestos de apaziguamento não fossem confundidos com fraqueza. O tratamento das questões sindicais podia parecer progressista, emprestando tolerância ao tratamento de greves, mas não podia acolher teses consideradas *comunistas* nem defender abertamente organizações e membros do PCB. Com respeito às pressões militares, a dinâmica a seguir obedecia às mesmas linhas. As garantias dadas aos grupos, sobretudo no Exército, que o apoiavam tinham de ser firmes, sem, ao mesmo tempo, alienar definitivamente seus opositores. Não devia ficar refém dos primeiros nem empurrar os demais ao desespero.

A posse de Juscelino foi acompanhada de ações de impacto. Em 1º de fevereiro, juntamente com a criação do Conselho de Desenvolvimento, que seria o órgão responsável pela execução do Plano de Metas, é anunciada a suspensão da censura à imprensa e à televisão. O esforço prossegue com a sanção da lei de suspensão do estado de sítio e com a rápida e indolor supressão da rebelião de Jacareacanga, deflagrada por alguns oficiais da Força Aérea Brasileira (FAB) contrários à sua posse.¹² E é definitivamente consagrado pela anistia a todos os envolvidos com o golpe e o contragolpe de novembro de 1955 e as rebeliões militares posteriores, aprovada por lei no Congresso Nacional no início de março de 1956.¹³

Ainda assim, as tensões continuaram fortes. Greves nos transportes coletivos repetiram-se em abril e maio, e as eleições para o Clube Militar foram ganhas com dificuldade pelo candidato do

¹²Cf. o verbete Jacareacanga no *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro 1930-1983*, publicado no Rio de Janeiro pela Forense/FGV em 1984.

¹³A anistia, entretanto, não seria extensiva aos comunistas, por decisão do Congresso.

governo, o General Segadas Viana, após uma campanha de oposição radical. Ao final de maio, manifestações estudantis terminam com a ocupação do Rio de Janeiro pelo Exército. Em junho, o Sindicato dos Portuários e supostas organizações comunistas são fechadas, mas tais iniciativas não impedem que, em agosto, saia o primeiro número do *Maquis*, semanário da "direita golpista", criado para combater o governo. Pouco tempo depois, a apreensão de exemplares do jornal, sob alegação de ofensa às Forças Armadas, viria dar origem a uma crise entre o Chefe de Polícia do Rio de Janeiro e a Presidência.

O cenário econômico ainda apresentava tons sombrios e, em julho de 1956, projeções realizadas junto ao setor privado apontavam para taxas menores de investimento, comparadas às de 1955, causadas principalmente pela instabilidade política e as dificuldades cambiais. Em outubro de 1956, a revista *Conjuntura Econômica*, da Fundação Getúlio Vargas, comentava os graves efeitos do aumento do funcionalismo sobre o déficit orçamentário no ano e determinava suas fontes principais nos gastos com autarquias: ferrovias, correios e o Lloyd Brasileiro. De qualquer forma, o balanço de pagamentos fecharia o ano com saldo apreciável e o índice de preços não sofreria grande aumento, mas a taxa de crescimento econômico atingiria apenas 2,9%.

Os marítimos entram em greve em setembro, e em outubro começa o julgamento dos envolvidos no atentado da Rua Toneleros, com mais desgaste para o governo. A crise militar, contudo, torna-se aberta apenas em novembro, quando a entrega de uma espada de ouro ao General Lott, durante cerimônio em sua homenagem organizada por sindicatos, deflagra denúncias de aliciamento do Exército por organizações esquerdistas. Neste ponto, pronunciamentos militares são seguidos de atos firmes do governo, que, se, por um lado, fecha organizações de direita, como o "Clube da Lanterna" e a "Frente de Novembro", por outro, adquire o porta-aviões Minas Gerais, em dezembro de 1956, satisfazendo antiga reivindicação da Marinha de Guerra.

As ações do governo, neste campo, apresentaram resultados positivos, e as tensões militares, sobretudo a partir do início do ano seguinte, diminuiriam consideravelmente.

Com a tarefa de pacificação política em curso, o governo começou a execução de sua plataforma. Logo em seguida à posse, reunião solene do Conselho de Desenvolvimento divulga o Plano de Metas e dá início à preparação dos projetos. Em 19 de abril, JK requer formalmente ao Congresso a aprovação da transferência da capital para Brasília e em 16 de junho dá a partida a um dos mais emblemáticos projetos do Plano de Metas através da criação do Grupo Executivo da Indústria Automobilística. Na área social, decreta, em julho, o novo salário mínimo, com aumento de 60%.

A Cia. Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (Novacap) é criada por lei em 19 de setembro, e um decreto de 24 do mesmo mês determina o início das obras em Brasília. Até os problemas do

Nordeste são contemplados com ações do governo, e seu primeiro ano termina com a criação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, em 14 de dezembro.

Além de todas estas medidas concretas, ao longo do ano negociações importantes também foram conduzidas no Congresso com o propósito de renovar os mecanismos fiscais que garantiam os recursos utilizados pelo BNDE e de aprovar uma nova lei de tarifas¹⁴ e de tributação sobre combustíveis, que, como veremos, constituiriam instrumentos importantes para o Plano de Metas. No Conselho de Desenvolvimento, os grupos de trabalho são formados, as metas ganham formulação mais detalhada e os grandes projetos começam a ser selecionados.

A execução do Plano de Metas ganha impulso nos primeiros meses de 1957, mas as primeiras dificuldades começam a ser experimentadas. Em maio de 1957, registrava-se o terceiro mês consecutivo com registro de exportações de café inferiores a um milhão de sacas, acompanhadas de forte queda no preço [ver *Conjuntura Econômica* (maio de 1957)]. Como resposta imediata às dificuldades dos cafeicultores, o governo começaria a afrouxar o crédito para o setor e a prever despesas para uma política de sustentação do preço do produto. Conseqüentemente, o orçamento enviado ao Congresso, para 1958, teria seu já forte déficit agravado por estas despesas. Tais providências, entretanto, não impediram a tentativa de se organizar um protesto unificado de cafeicultores do Paraná, São Paulo e Minas Gerais contra o "confisco cambial" contido na Instrução 70. O governo agiu com rapidez, e a primeira "Marcha da Produção" seria impedida pelo Exército.

Apesar de todos estes esforços, a situação externa permanecia delicada. Em julho de 1957, a *Conjuntura Econômica* destacava que os cinco primeiros meses do ano haviam registrado um déficit comercial de US\$ 34,3 milhões, comparado com um saldo, no mesmo período em 1956, de US\$ 118,9 milhões.

No campo político, apesar de intensos debates, a Câmara dos Deputados negaria licença para que Carlos Lacerda — o principal opositor do governo no Congresso — fosse processado pela divulgação de documentos diplomáticos secretos durante uma denúncia contra o governo Vargas. Contudo, em claro sinal do controle do governo sobre a situação, em julho, uma crise militar, provocada pela substituição de ministros da Aeronáutica, foi abortada rapidamente com a nomeação do Brigadeiro Correa de Mello. No campo sindical, ferroviários do Rio Grande do Sul e metalúrgicos do Rio de Janeiro deflagram greves, mas por períodos curtos. Em outubro de 1957, nova greve, envolvendo várias categorias profissionais, estendeu-se por 10 dias, mas seria também superada com a promessa de um aumento salarial de 25%.

A movimentação política em torno das eleições para o Congresso e para os governos de estados, no ano seguinte, começou já em agosto de 1957, com as discussões em torno do projeto de lei

¹⁴O Conselho de Política Aduaneira seria instalado em janeiro de 1957.

relativo ao direito de voto do analfabeto. O projeto, que teria a consequência de ampliar o peso do eleitorado rural, controlado pelo PSD, e de aumentar as possibilidades de fraude, enfrenta violenta oposição udenista na Câmara, que ameaça, inclusive, com o boicote às votações ordinárias, de projeto de interesse do governo. Em setembro, explode a crise entre os Poderes Executivo e Legislativo no Estado de Alagoas, forçando Juscelino a decretar a intervenção federal no dia 14.

De qualquer forma, encerrado o ano de 1957, o governo podia mencionar êxitos importantes no campo das relações com o Congresso, como a aprovação da Lei de Tarifas, e na execução de seu programa de governo, com o registro de expressiva taxa de crescimento econômico.

A proximidade das eleições, entretanto, traria novas tensões ao quadro político, sobretudo por determinar a necessidade da reforma ministerial — devido aos prazos de desincompatibilização. Esta circunstância abria novas possibilidades, seja em termos de uma recomposição das forças que o apoiavam, seja para a realização de pequenas mudanças de curso na condução do governo, mas constituía um cenário mais complexo para as negociações do governo no Congresso, em virtude das coligações para as eleições estaduais e da disputa pela influência no Executivo federal.

Reforma Ministerial e Estabilização: 1958/59

O ano de 1958 iniciou-se com uma greve nacional de marítimos, mas no dia 25 de janeiro Juscelino pode celebrar a instalação do primeiro reator nuclear de pesquisas da América Latina, na Universidade de São Paulo. Seria a área econômica, desde o início do ano, a principal fonte de dificuldades para o governo, com o agravamento da situação inflacionária e a deterioração das contas externas. Tornou-se necessária a elaboração de um plano de estabilização e conversações com o FMI foram iniciadas. Já em março de 1958, chega ao Brasil uma missão com o objetivo de avaliar a situação do país para posterior concessão de empréstimos.

Em agosto de 1958, uma crise no mercado de café é provocada pela superprodução. A defesa do preço do produto pelo governo brasileiro evitou uma diminuição mais drástica das receitas cambiais obtidas pelo setor e, ao mesmo tempo, maiores restrições sobre importações foram adotadas para tentar diminuir o déficit comercial. O impacto inflacionário das despesas com a compra dos estoques de café, entretanto, era inescapável sobre o nível de preços e sobre o câmbio. O mercado livre que havia pago Cr\$ 84 por dólar em janeiro de 1957 passou a pagar mais de Cr\$ 153 por dólar em maio de 1958.

No plano político, a recomposição do governo começara em maio de 1958, com a nomeação de Armando Falcão para a liderança na Câmara. Justamente neste cenário, em que a reforma do ministério marcava a primeira inflexão importante do governo, foi criado o momento adequado para mudanças na equipe econômica. Diante do desgaste de José Maria Alkmin e do agravamento das dificuldades econômicas, JK faz, neste momento, uma opção técnica, elevando Lucas Lopes, então presidente do BNDE e principal articulador do Plano de Metas, ao Ministério da Fazenda com a missão específica de preparar um plano de estabilização.

Também no que se refere à política externa, o final do primeiro semestre de 1958 representou um momento importante. Em junho, em discurso aos embaixadores de países latino-americanos, Kubitschek havia reclamado uma transformação radical da política norte-americana para a região. Insistiu em que fosse substituída a ênfase na ortodoxia financeira e no combate ao comunismo — núcleo da política do Secretário de Estado norte-americano Foster Dulles — por um programa multilateral de ajuda ao desenvolvimento. A iniciativa, formalmente comunicada através de carta pessoal a Eisenhower, despertou grande acolhida, e a visita de Dulles, em agosto do ano seguinte, serviu como símbolo da aceitação dos princípios da Operação Pan-Americana e do êxito da política externa de JK, sendo então admitida a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento.¹⁵

No front interno, as eleições, realizadas em 3 de outubro de 1958, transcorrem com normalidade, trazendo poucas alterações ao quadro de forças partidárias no Congresso. O governo, em última análise, saiu fortalecido, uma vez que o PSD manteve sua maioria na Câmara dos Deputados, com 32% das cadeiras, ficando seu principal opositor, a UDN, com 20%, ao lado de seu aliado, o PTB, com virtualmente a mesma percentagem de cadeiras. Completado o processo eleitoral, Lucas Lopes vai expor o Programa de Estabilização Monetária (PEM) à Câmara e ao Senado. A situação favorável do governo parece ser confirmada com a decisão do Banco Mundial de financiar a construção de Furnas, um dos projetos mais importantes da meta de produção de energia elétrica.

O clima de tranquilidade, contudo, não se prolongaria. Na área militar, em novembro, oficiais da Aeronáutica decidem não prestigiar a posse de Lott como ministro interino da Aeronáutica. Entre os responsáveis por boicotes e adesões, cerca de 80 oficiais são punidos. Na área econômica, as primeiras medidas emergenciais parecem sinalizar uma postura pouco ortodoxa, sendo

¹⁵Entretanto, a conferência de Washington, realizada em novembro de 1959, para o detalhamento das propostas, foi largamente improdutiva, com grande distância entre as aspirações dos países latino-americanos e as posições do governo dos Estados Unidos. Apesar da garantia de alguns créditos oficiais para o Brasil, de importância para a continuidade do Plano de Metas, os Estados Unidos deixaram morrer a iniciativa, cujas idéias seriam retomadas apenas com a revolução cubana, com a criação da Aliança para o Progresso. Cf. o verbete Operação Pan-Americana no *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro 1930-1983*, publicado no Rio de Janeiro pela Forense/FGV em 1984.

estabelecido, em 6 de outubro, o congelamento de tarifas de serviços públicos. A iniciativa foi seguida por manifestações de apoio da Confederação Nacional dos Trabalhadores e pelo envio, pelo governo, de projeto ao Congresso prevendo novo reajuste do salário mínimo.

Ao mesmo tempo, uma Comissão Parlamentar de Inquérito constituída para apurar eventuais irregularidades na Petrobrás, rapidamente se transforma em fórum de ataque ao governo, a partir das denúncias do presidente do Conselho Nacional do Petróleo, General Alexínio Bittencourt, de que as concessões para a exploração de petróleo boliviano constituíam burlas ao monopólio estatal do petróleo. O problema tivera origem em março de 1958, quando o Acordo de Roboré foi ratificado com o governo da Bolívia, facultando ao Brasil autorização para explorar petróleo boliviano em áreas fronteiriças. O BNDE foi encarregado de realizar a concorrência para as concessões às empresas brasileiras, uma vez que a Petrobrás estava legalmente impedida de participar do empreendimento por exigência do governo boliviano. O principal afetado pelas denúncias foi o presidente do BNDE, Roberto Campos, cujo enterro simbólico foi promovido durante uma manifestação pela União Nacional dos Estudantes. O progresso da mobilização nacionalista começava a diminuir o espaço disponível para a operação da equipe econômica.

Neste mesmo momento, o ministro da Fazenda começa a sentir a oposição do presidente do Banco do Brasil, Sebastião Paes de Almeida, que se recusa a cortar linhas de crédito para o capital de giro das empresas, colocando em risco a execução do Programa de Estabilização Monetária.¹⁶ Para agravar as pressões sobre o governo, no curso de 1958, além dos problemas específicos na execução do programa de estabilização, uma forte seca atinge o Nordeste, provocando migração para Brasília e trazendo o problema do desenvolvimento do Nordeste para o centro da agenda política e das negociações com os governadores recém-eleitos na região, quase todos na oposição ao governo. Mais uma vez, Juscelino não recua diante dos acontecimentos, dando início a várias medidas que culminariam na criação da Sudene.

O ano de 1959 inicia-se com a entrada em vigor do novo salário mínimo, com um aumento de 30%, e os primeiros traços de radicalização da cena política podem ser registrados com a cisão, no Instituto Superior de Estudos Brasileiros (Iseb), entre nacionalistas moderados e radicais, quanto ao papel do capital estrangeiro. Em maio, o próprio vice-presidente João Goulart faria um pronunciamento criticando os lucros excessivos das firmas estrangeiras, dando voz aos segmentos mais à esquerda no PTB. Neste mesmo mês, Leonel Brizola, então governador do Rio Grande do Sul, desapropriaria a Cia. de Energia Elétrica do Rio Grande do Sul, de propriedade da multinacional norte-americana Amforp. A desapropriação daria início a um amargo contencioso com o governo norte-americano. Para completar o quadro, a campanha sucessória é deflagrada

¹⁶Para uma descrição do PEM, ver Campos (1992, fita 11, p. 11). Na página 14, estão listados os principais obstáculos: oposição do empresariado paulista aos controles do crédito e oposição dos cafeicultores à suspensão parcial do programa de valorização.

pela indicação, feita pelo diretório nacional da UDN, de Jânio Quadros como candidato às eleições presidenciais de 1960.

Na frente administrativa, em fevereiro de 1959 o governo, mesmo envolvido com um plano de estabilização, amplia ainda mais o escopo de sua atuação através da criação do Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (Codeno), com o objetivo de elaborar políticas emergenciais para a promoção do crescimento econômico na região. O movimento não pára neste ponto. Mesmo diante do agravamento da situação externa, que vai tornando cada vez mais urgente a reforma cambial e algum ajuste interno, JK aprova aumento no subsídio a plantadores e exportadores de café.

Nacionalismo e Brasília: 1959/61

De qualquer forma, o otimismo inicial quanto à estabilização era razoável e reforçou a tendência de queda registrada, a partir de setembro de 1958, nos ágios cambiais, até janeiro de 1959. A proposta orçamentária enviada ao Congresso Nacional pela equipe de Lucas Lopes previa, para o ano seguinte, um orçamento equilibrado (em torno de Cr\$ 168 bilhões). Entretanto, ao longo do primeiro semestre de 1959 a necessidade política de cumprir as metas e ultimar as obras de Brasília tornou-se a prioridade número um para Juscelino Kubitschek. A continuidade do programa de estabilização passa a segundo plano, e o presidente vai deixando de sustentar politicamente a equipe econômica

No *front* externo, em fevereiro de 1959, a queda das vendas de café voltaria a prejudicar o comércio exterior do país, já afetado pelo ritmo menor de crescimento das economias desenvolvidas. Internamente, o déficit orçamentário¹⁷ coincidia com a expansão do crédito, através do Banco do Brasil, levando a taxas elevadas de expansão monetária. Neste momento, a oposição ao PEM consolidava-se em várias frentes: política salarial frouxa, manutenção dos subsídios cambiais (petróleo, trigo, papel, equipamentos e demais bens de capital) e concessão de incentivos à exportação. Em março de 1959, as exportações de café experimentam alguma recuperação com a minirreforma do câmbio adotada em 10 de fevereiro, mas a votação do aumento do funcionalismo, em maio — com pagamento imediato —, determina rápida deterioração do caixa do governo (emissão de Cr\$ 4,1 bilhões apenas em março). De janeiro até aquele momento as metas do déficit de caixa do Tesouro, previstas no PEM, haviam sido ultrapassadas em 50% [ver *Conjuntura Econômica* (julho de 1959, p. 25)].

¹⁷O déficit de caixa do governo inicia-se em abril de 1958, tendo-se agravado fortemente em novembro e dezembro [ver *Conjuntura Econômica* (fevereiro de 1959, p. 128)].

Em junho de 1959 a situação torna-se insustentável, e a crise culmina com a saída de Lucas Lopes, após um infarto, do Ministério da Fazenda e o rompimento teatral, por parte do próprio Juscelino, das negociações iniciadas com o Fundo Monetário Internacional.

Confrontado pela necessidade de escolher entre o ajuste interno e a continuação dos programas de governo, JK decide -se pelo último, determinando a troca de toda a equipe econômica. Lucas Lopes é substituído na Fazenda pelo presidente do Banco do Brasil, Paes de Almeida. Roberto Campos - já desgostoso com os eventos do caso Roboré - deixa logo em seguida a presidência do BNDE, sendo substituído por Lúcio Meira. Maurício Bicalho assume o Banco do Brasil. A escolha de Sebastião Paes de Almeida como novo ministro da Fazenda já sinalizava o abandono de qualquer veleidade contencionista pelo governo,¹⁸ e os projetos do Plano de Metas continuam a toda força, com a implantação das indústrias de equipamentos e de construção naval.

Também em julho, a situação sucessória define-se com a consolidação da candidatura de Jânio Quadros, sustentada pela ala lacerdista da UDN, homologada definitivamente pelo partido na convenção de novembro. Por sua vez, empenhado em manobras que visavam preparar seu retorno à presidência em 1965, o próprio Juscelino é forçado a aceitar a candidatura de seu ministro da Guerra, o General Lott, pelo PSD.¹⁹

Apesar do recrudescimento da inflação e do agravamento das contas externas, o primeiro semestre de 1960 é marcado por êxitos em várias áreas. Uma importante vitória diplomática é registrada em fevereiro, por ocasião da visita de Eisenhower ao Brasil. A Operação Pan-Americana idealizada por Juscelino é formalmente proposta como veículo de auxílio norte-americano ao desenvolvimento da América Latina. Em 21 de abril, Juscelino realiza seu grande sonho e transfere, com toda solenidade, a capital do país para Brasília. O resto do ano é ocupado pela inauguração de projetos completados e pela campanha eleitoral. Apesar disso, em outubro, Jânio Quadros venceria as eleições presidenciais com 48% dos votos válidos, tendo como vice João Goulart, após ter realizado uma campanha centrada em denúncias de corrupção e descalabro econômico.

Em 31 de janeiro, JK passa a faixa presidencial a Jânio Quadros, em Brasília.

¹⁸"... A deficiência do planejamento financeiro adveio justamente de que o Juscelino não aceitou o chamado Programa de Estabilização Monetária, que não era mais do que um disciplinamento orçamentário capaz de gerar recursos de financiamentos. A parte externa era mais ou menos bem coberta pelo investimento direto de empresas estrangeiras, possibilitado pela Instrução 113. O levantamento de recursos internos dependeria de dotações orçamentárias e da operação de fundos especiais. Os erros foram: primeiro, não houve um planejamento orçamentário, porque o Juscelino recusou o plano inicial de disciplina orçamentária; segundo, as empresas de serviços públicos continuaram deficitárias, pela relutância em aumentar as tarifas. Isso fez com que boa parte do financiamento fosse um financiamento inflacionário, com as conseqüências previsíveis..." [Campos (1992, fita 10, p. 2)].

¹⁹Para as articulações de Juscelino visando à sua sucessão, ver Hippolito (1985, p. 203-208).

A imagem de estabilidade política, associada a seu governo, certamente é qualificada, na perspectiva aqui apresentada. A sustentação deste precário equilíbrio ao longo de seu mandato, entretanto, demonstra o acerto de seu empreendimento político.²⁰ A pacificação promovida apresentou resultados consideráveis, ao manter em níveis baixos as medidas repressivas — nos campos sindical, político e militar — e, ao final, ter conseguido engajar seus adversários no jogo democrático. Quaisquer que tenham sido os motivos que levaram JK a descuidar de sua sucessão, patrocinando uma candidatura sabidamente fraca, seu efeito mais imediato foi deixar a seu adversário um virtual controle da campanha eleitoral. Para isso, bastou a Jânio Quadros retomar a retórica de prêmios anteriores. O processo sucessório, que desde o início do processo contou com um favorito udenista, diminuiu a oposição aos seus últimos atos de governo e virtualmente eliminou a necessidade de conspirações golpistas.

Também as pressões militares, ao aproximar-se o final do governo, foram razoavelmente eliminadas. Em dezembro de 1959, a rebelião de Aragarças, novamente envolvendo oficiais da Força Aérea, foi debelada com rapidez, sendo os revoltosos anistiados em breve espaço de tempo. O candidato homologado por seu partido, Marechal Henrique Lott, afastava, por princípio, suspeitas de continuísmo, minorava o tom do ataque à corrupção no governo e apaziguava ânimos militares. Pareci completamente superada a conjunção de forças que havia inviabilizada, ao seu final, o governo de Vargas

Se nos movemos para o campo das transformações da agenda política, vemos que os resultados de seu projeto político foram ainda mais importantes. No âmbito dos debates públicos, submeteu o problema das demandas sociais, o conflito em torno do papel do capital estrangeiro, o debate sobre as empresas estatais, que tanto marcaram as várias fases do governo Vargas, às tarefas do desenvolvimento. O Plano de Metas, a construção de Brasília e, mais tardiamente, o desenvolvimento do Nordeste reduziram todas estas questões ao seu aspecto estritamente instrumental, aí incluída a questão da estabilização econômica.

Foi no espaço aberto por este sucesso político, que Juscelino pode promover avanços decisivos estrutura governamental, reformulando o papel do Estado na promoção de desenvolvimento econômico e constituindo um moderno aparato de planejamento.

O sucesso de seu programa econômico, como vimos, também teve seu custo. O próprio Kubitschek (1974, p. 14 e ss) afirmaria com satisfação que seu comprometimento com a democracia foi o sustentáculo de sua candidatura e o maior orgulho de seu governo, mas o preço do apoio político para conduzir as importantes transformações econômicas foi se elevando gradativamente ao longo de seu governo. Na última fase de sua administração caminhos conflitantes tinham de ser perseguidos simultaneamente. Assim, a conciliação com os setores

²⁰A associação entre o programa de realizações e a sustentação da democracia é discutida em Kubitschek (1962, p. 202 e ss).

nacionalistas, com forte presença no Congresso, era acompanhada por negociações conduzidas com o FMI, logo após o rompimento de junho de 1959. A ampliação dos financiamentos aos projetos do Plano de Metas era somada aos gastos com a sustentação do preço do café e com as obras de Brasília. O sucesso executivo de seu governo não podia compensar, de todo, a difícil construção da candidatura de Juscelino, as circunstâncias de sua posse e a natureza da aliança política que o sustentava no Congresso.

Em última análise, sua principal virtude residiu em assumir estes custos, submetendo-os à lógica de seu programa de transformações, um sentido de equilíbrio que certamente faltou a seus sucessores. As páginas seguintes tratam da extensão e impacto da peça central deste programa de transformações.

Nota

Um dos problemas mais delicados na análise detalhada do Plano de Metas, apresentada a seguir, reside na atualização dos valores monetários mencionados ao longo do texto. Após décadas de inflação, torna-se difícil fazer com que as cifras da época tenham algum sentido no presente, corrigidas ou não. O mesmo vale, ainda que em grau muito menor, para o dólar norte-americano. Além disso, o regime cambial da época facultava o emprego dos mais variados tipos de câmbio, e não havia procedimentos uniformes para o estabelecimento do câmbio utilizado no orçamento dos vários projetos.

A solução adotada neste trabalho foi, então, ao invés de atualizações monetárias que poderiam provocar inúmeras distorções, fornecer parâmetros de comparação com variáveis relativas às contas públicas, à contabilidade social e ao comércio externo do Brasil. Assim, oferecemos a seguir os valores correntes da despesa da União e do investimento em capital fixo (em cruzeiros) e o valor das exportações brasileiras (em dólares) para o período compreendido entre 1955 e 1961. Acreditamos que, para se obter uma idéia da importância das várias cifras mencionadas no texto ou se estabelecer correspondências com valores atuais, a comparação com as estatísticas aqui reportadas representa uma alternativa viável e realista.

No que se refere ao valor do dólar, como já dissemos, até 1958 existiam diversas categorias diferentes de câmbio, para a importação e para a exportação. Nestas condições, a melhor idéia do valor do dólar pode ser obtida através da média ponderada dos ágios obtidos nos leilões da moeda norte-americana. Em junho de 1956, este valor correspondia a Cr\$ 118,29 por dólar. Em junho de 1957, a média reduziu-se para Cr\$ 65,20 por dólar. Em junho de 1958 correspondia a Cr\$ 150,20 por dólar. A partir de 1959 o câmbio era fixado para apenas duas categorias: a categoria geral e o mercado livre. Em junho de 1959, o valor do dólar no mercado livre chegou a Cr\$ 183,20 e, em junho de 1960, a Cr\$ 231,92. A cotação a partir de 1961 era determinada já pelas regras estabelecidas pela Instrução 204 da Sumoc e atingia Cr\$ 261,39 por dólar em junho daquele ano. Boa parte dos investimentos em moeda estrangeira, contudo, foi realizada com o emprego de taxas inferiores às oficiais.

Quadro de Valores²¹

Despesas da União — 1955/61 (Em Cr\$ Bilhões — Valores Correntes)

1955	63,286
1956	107,028
1957	118,711
1958	148,478
1959	184,273
1960	264,636
1961	419,913

Formação Bruta de Capital Fixo — 1955/61 (Em Cr\$ Bilhões — Valores Correntes)

1955	109,900
1956	148,800
1957	187,900
1958	264,100
1959	417,200
1960	500,300
1961	609,800

Valor das Exportações Brasileiras - 1955/61 (Em US\$ Milhares)

1955	1.423.000
1956	1.482.000
1957	1.392.000
1958	1.243.000
1959	1.282.000
1960	1.269.000
1961	1.403.000

²¹ A fonte dos dados a seguir apresentados é IBGE (1987).

Capítulo 2 - Cinquenta Anos em Cinco

Em termos gerais, os componentes do Plano de Metas podem ser divididos em duas grandes linhas de suporte ao processo de industrialização: na primeira estão alinhados os investimentos governamentais em infra-estrutura e em energia, executados diretamente pelo governo federal ou através de empresas estatais; e, na segunda, um extenso conjunto de projetos voltados para a instalação, ampliação e modernização do setor secundário, de equipamentos e insumos, que dispunha de vários tipos de incentivos creditícios e cambiais.

O diagnóstico referente ao setor de infra-estrutura era claro e já antigo. As taxas de expansão industrial desde 1945 não haviam sido acompanhadas, por uma série de motivos, pelos investimentos em infra-estrutura, tendo como resultados custos crescentes e dificuldades de abastecimento energético. Os programas de expansão nos setores de transporte e energia vinham sendo conduzidos pelo BNDE e por alguns governos estaduais desde o início da década de 50, mas havia a necessidade de um ritmo mais intenso de investimentos para que a economia pudesse continuar a crescer. Quanto ao segundo ponto, os incentivos providos pelo regime cambial haviam permitido o florescimento de um importante setor de bens de consumo, em detrimento do setor de insumos e equipamentos. Na ausência de uma melhoria substancial nas contas externas, a importação continuada desses últimos seria grandemente limitada, com conseqüências inevitáveis para a expansão futura de todo o setor industrial [Lessa (1982, p. 30 e 31)].

Para dar conta destes impasses, foi articulado, como programa de governo, um conjunto de metas quantitativas. Desde o início da campanha eleitoral de Juscelino Kubitschek até o primeiro ano de governo, este conjunto foi formulado em várias ocasiões, apresentando apenas algumas variações em torno de cifras e prazos. A exposição mais acurada das metas, contudo, incluindo já os primeiros passos em sua execução, foi feita através de um relatório do Conselho de Desenvolvimento [Brasil, Conselho de Desenvolvimento (1958, tomos I, II e III)].

Do ponto de vista global, as estimativas elaboradas ao longo de 1957 indicavam, até 1961, um investimento total de cerca de Cr\$ 302 bilhões, dos quais Cr\$ 65,1 bilhões em moeda estrangeira, ou seja, o equivalente a US\$ 2,3 bilhões. Em termos relativos, o programa de investimento envolvia um volume de recursos que variava entre 7,6% do PIB em 1958 e cerca de 4,1% em 1961. Uma parcela substancial, comparada com a taxa média de investimento do período, de 14,5% do PIB. Mais do que isso, tal valor significava um aumento substancial da participação do setor público no investimento em capital fixo.

Setorialmente, a produção de energia — basicamente petróleo e eletricidade — foi a principal beneficiada, cabendo-lhe mais de 43% dos investimentos previstos. Em seguida, vinha o setor de transportes, com cerca de 30% do total, e as chamadas indústrias de base, com 20%. Aos setores

de agricultura e alimentação e de educação estariam destinados apenas 3,2% e 3,4%, respectivamente.

Com respeito às fontes de seu financiamento em moeda nacional, o Orçamento da União deveria contribuir com a maior parcela para o Plano de Metas, 39,7% do total, mas este volume incluía os valores destinados aos fundos especiais de investimentos, com fontes tributárias próprias e aplicação administrada por agências específicas. A mesma advertência vale para os recursos provenientes dos Orçamentos estaduais, que deveriam contribuir com 10,4% do total, mas que incorporavam cotas estaduais de alguns dos mesmos fundos federais mencionados acima. Os recursos provenientes das empresas privadas ou de sociedades de economia mista deveriam totalizar 35,4% e os financiamentos de entidades públicas — basicamente o Banco do Brasil e o BNDE — completariam os restantes 14,5%.

Segundo a ordem estabelecida pelos documentos do Conselho de Desenvolvimento, as primeiras metas estavam voltadas para o setor energético.

Energia

A primeira meta referia-se à produção de energia elétrica e previa o aumento da potência instalada de 3.000 MW para 5.000 MW em 1960 e o início de obras que possibilitassem o aumento para 8.000 MW em 1965. Para a definição da meta de energia elétrica confluíam tanto os projetos já elaborados pela Comissão Mista como a experiência dos planejadores e executores do Plano de Eletrificação de Minas Gerais [Lopes (1991, p. 181-187)]. O diagnóstico do Conselho de Desenvolvimento, estabelecido ainda em 1956, determinava três diretrizes básicas de atuação: primeiro, não bastava contar com os projetos que garantiriam os 5.000 MW em 1960 (com o consumo crescendo a 10% ao ano, era preciso projetar também a oferta até 1965); segundo, o governo federal, além dos financiamentos do BNDE, deveria participar diretamente do empreendimento; e, terceiro, deveria ser criado um ambiente favorável ao setor privado, através de mudanças na legislação para o setor.²²

Com várias obras já em curso, financiadas pelo BNDE ou pelo Fundo Nacional de Eletrificação, durante o ano de 1956 já haviam sido acrescentadas cerca de 426 MW à capacidade nacional. As novas obras deveriam prover mais 1.703 MW entre 1957 e 1960 e seriam iniciados ou programados mais 3.060 MW até 1965. A execução da meta foi dividida em nove programas.

O primeiro era a expansão da capacidade da Usina de Paulo Afonso em 120 MW, elevando-a para 300 MW, com a construção de novas linhas de transmissão, levando eletricidade ao sul do Ceará e ampliando o abastecimento na Bahia, Paraíba e Pernambuco, além da construção de infra-estrutura de distribuição em cidades como Recife, Maceió e Salvador. A obra deveria ser

²²As mudanças foram consolidadas na Mensagem Presidencial nº 476, de 19 de setembro de 1956.

financiada com inversão de reservas, recursos do Fundo Nacional de Eletrificação e empréstimo do BNDE, no caso dos recursos em moeda nacional, e com um empréstimo externo do Eximbank.

O segundo programa era representado pela continuidade das obras do Plano de Eletrificação do Estado de Minas Gerais. Em seu conjunto, as obras mais importantes eram as ampliações das Usinas de Salto Grande de Santo Antônio (50 MW) e Itutinga (25 MW) e a construção das Usinas de Camargos (35 MW) e Cajuru (7,5 MW). A estrutura do financiamento das obras era similar àquela acima descrita.

O terceiro grupo de empreendimentos estava compreendido no Plano de Eletrificação do Estado de São Paulo, executado conjuntamente pelo Departamento de Águas e Energia Elétrica de São Paulo e por duas companhias de economia mista, a Usinas Elétricas do Paranapanema S.A. (Uselpa) e a Cia. Hidroelétrica do Rio Pardo (Cherp). Em seu conjunto, as obras em andamento em 1957 totalizavam 434 MW de capacidade, incorporados basicamente pelos projetos das Usinas de Jurumirim (100 MW), Barra Bonita (100 MW), Salto Grande (68 MW) e Euclides da Cunha (98 MW). Os recursos em moeda nacional provinham do Fundo Nacional de Eletrificação e do BNDE, enquanto os empréstimos internacionais seriam fornecidos pelo Bird e por fornecedores de equipamentos.

O quarto programa previsto era o Plano Estadual de Eletrificação do Rio Grande do Sul, envolvendo a construção de usinas hidrelétricas e termelétricas. Neste conjunto podem ser destacadas a construção da Usina da Canastra (42 MW), do Salto Grande do Jacuí (69 MW) e das Termelétricas de Candiota (20 MW) e São Jerônimo (25 MW). A execução das obras, que incluía também linhas de transmissão e distribuição, era supervisionada diretamente pela Comissão Estadual de Energia Elétrica. Os recursos em moeda nacional provinham de verbas do Ministério da Viação, empréstimos do BNDE e da taxa estadual de eletrificação. Para a obtenção de financiamento externo, a Comissão Estadual se valia principalmente de créditos dos fornecedores.

O quinto programa era, na verdade, o conjunto de obras em Três Marias, prevendo uma capacidade final de 480 MW. Em 1957, havia sido iniciada a construção da barragem principal, com previsão para o término das obras em 1960, com a instalação imediata das primeiras turbinas. Em sua primeira fase, a Usina de Três Marias deveria produzir 120 MW, destinados às regiões central e norte de Minas Gerais. As obras eram custeadas por recursos orçamentários da Comissão do Vale do São Francisco e financiamentos do BNDE.

O sexto programa envolvia as várias fases de execução da Usina de Furnas, que deveria atingir 1.100 MW de capacidade final de produção e constituir-se no ponto de interligação de toda a rede de produção e distribuição do Centro-Sul do país. Para tanto, foi criada a Central Elétrica de Furnas S.A. em fevereiro de 1957 e iniciado um programa de obras que deveria levar à conclusão dos primeiros 400 MW de potência em 1962. O vulto do projeto exigia recursos do governo

federal e dos governos estaduais de Minas Gerais e São Paulo, além de outras fontes privadas e empréstimos do BNDE. O Banco Mundial forneceria os empréstimos externos.

O sétimo programa era representado pelas obras do Grupo Light, que compreendiam a realização da segunda etapa da Usina de Cubatão (130 MW), a instalação de 250 MW adicionais na Usina Termelétrica de Piratininga e a construção da Usina de Ponte Coberta (90 MW). As empresas do grupo também desenvolviam um programa de ampliação das linhas de distribuição e participavam do projeto de Furnas. Todas as usinas tinham como data prevista para o início de operação o ano de 1960.

As Empresas Elétricas Brasileiras deveriam conduzir o oitavo programa da meta de eletrificação, em um total de 500 MW de capacidade, mais linhas de transmissão e distribuição, distribuídos em obras por todo o país. A obra em curso mais importante era a Usina de Peixotos (400 MW), da Cia. Paulista de Força e Luz, destinada ao abastecimento do interior paulista e ao reforço do abastecimento da cidade de São Paulo. Financiada com recursos próprios, o programa avançava, ainda em 1957, com lentidão.

O último conjunto de empreendimentos era representado por pequenas obras de governos estaduais e companhias privadas, distribuídas pelo país. Neste grupo destacavam-se, como beneficiadas por empréstimos do BNDE, a construção das Usinas do Funil (Bahia, 20 MW), Rio Bonito (Espírito Santo, 18 MW) e Cachoeira Dourada (Goiás, 27 MW).

Entre 1957 e 1961, a previsão de despesas com a meta de eletricidade, em moeda nacional, totalizava Cr\$ 74,4 bilhões, dos quais Cr\$ 24,6 bilhões eram provisões para aumentos de custos. As despesas em moeda estrangeira foram orçadas em Cr\$ 225 milhões, elevando a despesa total, em cruzeiros, a Cr\$ 85,6 bilhões (câmbio de Cr\$ 50,00 por dólar).

Os recursos previstos entre 1957 e 1961, contudo, atingiam apenas Cr\$ 58,6 bilhões, dos quais 34,4% provinham do governo federal, 44% dos governos estaduais e 22% de fontes privadas. Quatro soluções eram aventadas para complementação dos recursos: maior participação do BNDE, redução do ritmo das obras, criação de novos tributos e aumento da participação dos recursos privados.

Considerou-se, de fato, que uma maior participação do BNDE poderia prejudicar o andamento de projetos em outros setores e que a redução do ritmo das obras comprometeria a execução da meta e de empreendimentos que dependiam do suprimento de energia elétrica. Decidiu-se seguir então pela alternativa do estímulo ao capital privado,²³ através de medidas legais, e pela elevação do Imposto Único sobre Eletricidade.

²³Seria permitida a correção do valor do investimento original e o aumento da taxa de remuneração, além de acréscimos nos fundos de depreciação e reversão. Os recursos adicionais provindos destas fontes eram estimados em Cr\$ 4 bilhões anuais.

A segunda meta estava voltada para a energia atômica e previa a instalação de uma central atômica pioneira de 10.000 kW e expansão do tratamento, no país, dos minerais atômicos. Julgava-se inexistir urgência na instalação de usinas nucleares, mas o Poder Executivo entendeu ser conveniente dar início a um programa básico de energia nuclear que envolvia formação de técnicos, estímulo às atividades de mineração, beneficiamento e estocagem de materiais radiativos (urânio e tório) e instalação no país do primeiro reator nuclear. Um envolvimento mais extenso com o desenvolvimento da energia nuclear no país seria sustentado pela experiência adquirida com a administração deste programa. Para tanto, a Comissão Nacional de Energia Nuclear foi criada em 10 de outubro de 1956, a partir de decisões tomadas no âmbito do Conselho de Segurança Nacional ainda em agosto.²⁴

As metas para o setor eram pouco ambiciosas. O programa preliminar para produção e estocagem de combustível físsil envolvia: aquisição dos óxidos de tório e urânio produzidos no país e incentivos para o desenvolvimento de processos de purificação (compra da produção da Orquima S.A.); beneficiamento dos minérios de urânio de Poços de Caldas e dos óxidos produzidos pela Orquima; aquisição de ultracentrifugadoras para beneficiamento do urânio; programas de formação de pessoal especializado; e instalação de uma pequena central pela America and Foreign Power (Empresas Elétricas Brasileiras) em Areal, Rio de Janeiro.²⁵

A terceira meta pretendia aumentar a produção de carvão mineral de 2 milhões de t em 1956 para 3 milhões de t/ano em 1960 e dar início à utilização *in loco* dos rejeitos e tipos inferiores. O novo esforço para o desenvolvimento da produção de carvão no país, diante da clara insuficiência das reservas brasileiras em atender à demanda interna e das tentativas de êxito duvidoso no passado, continuava a se justificar como uma iniciativa poupadora de divisas e como medida de segurança para o abastecimento. Em 1955, a produção havia atingido seu máximo histórico, o que só acentuou as deficiências na infra-estrutura de transporte e armazenamento. Sem dispor de facilidades de escoamento e já sofrendo a concorrência dos derivados de petróleo, graças à incorporação das primeiras locomotivas movidas a diesel pela Viação Férrea do Rio Grande do Sul, a produção caiu 2% em 1956 e novos estoques foram acumulados.

A decisão tomada foi estimular o consumo na própria região Sul e realizar obras de infra-estrutura, para facilitar o escoamento da produção. No primeiro caso, as iniciativas mais importantes foram os projetos de construção de termelétricas: a Sotelca, em Capivari do Baixo (Santa Catarina), financiada pela União e pelo governo do estado (representando gastos totais de

²⁴Já tramitava desde janeiro de 1956 no Congresso um projeto dispoendo sobre a Política Nacional de Energia Atômica e criando a Comissão de Energia Atômica. O Poder Executivo ofereceu um substitutivo que, a partir de 1957, tramitava paralelamente ao outro projeto.

²⁵Os recursos para o programa vinham de várias fontes: dotações orçamentárias; Fundo Nacional de Energia Nuclear (10% do Fundo Federal de Eletrificação, mais créditos especiais, mais os saldos orçamentários da Cnen); rendas patrimoniais e de serviços da Cnen; e várias formas de financiamento. Inexistia, ainda em 1957, um orçamento global definido para a meta.

Cr\$ 430 milhões); a de Figueira, no Paraná, com financiamento da União, do estado e avais do BNDE para financiamento das importações (chegando ao total de Cr\$ 300 milhões); e a Usina de Charqueadas, que já contava com financiamento e avais do BNDE.

No caso da infra-estrutura, os maiores investimentos foram na ampliação e reaparelhamento do porto de Imbituba, a aquisição de equipamentos para mineração e beneficiamento do carvão e a ponte rodoferroviária sobre o Jacuí, entre Triunfo e São Jerônimo.

As metas de número 4 e 5, referentes ao setor petróleo, foram estruturadas a partir dos programas de expansão da Petrobrás e previam um aumento da capacidade de refinação de 130 mil barris por dia (bpd) para 330 mil bpd e mais o aumento da capacidade de produção de 6,8 mil bpd para 100 mil bpd em 1960. O financiamento deste programas havia sido ampliado com a reestruturação da tributação sobre combustíveis e lubrificantes (Lei 2.975, de 27 de novembro de 1956), que adicionalmente garantiu recursos também para as metas rodoviárias e ferroviárias.

No campo da produção, após assumir o controle das operações no Recôncavo, a empresa deveria colocar em atividade os campos descobertos. No que toca ao refino, a passagem de 130 mil bpd para 300 mil bpd, que constituiria a virtual auto-suficiência, seria alcançada através da ampliação da Refinaria de Mataripe (de 7 mil bpd para 37 mil bpd), na Bahia, e da Refinaria de Cubatão (de 65 mil bpd para 120 mil bpd), além da construção da Refinaria Duque de Caxias (90 mil bpd), no Rio de Janeiro. Havia a previsão de uma outra refinaria, provavelmente em Minas Gerais, com capacidade de 25 mil bpd.

No conjunto, o programa a ser executado pela Petrobrás incluía ainda os projetos de industrialização do xisto, a aquisição de petroleiros, a instalação de unidades petroquímicas e a construção de terminais e oleodutos. Somando estes valores às despesas gerais e financeiras e à constituição de capital de giro, o investimento no setor petróleo representaria, ao longo dos cinco anos (1957/61), cerca de Cr\$ 49 bilhões, sem contar despesas gerais e formação de capital de giro, e mais cerca de Cr\$ 424 milhões.

Transportes

As metas para a área dos transportes, ao lado do setor de energia elétrica, foram muito beneficiadas, em termos de elaboração e planejamento, pela existência prévia dos projetos da Comissão Mista e pelos financiamentos em curso do BNDE, sobretudo no caso das ferrovias e do reaparelhamento dos portos. A sexta e a sétima metas previam o reaparelhamento das ferrovias existentes e a construção de 1.500 km de novas linhas férreas, sendo 500 km de variantes e 1.000 km de novas extensões.

O Grupo Informal de Trabalho sobre Transportes Rodoviários foi instalado logo em 4 de maio de 1956 no Conselho de Desenvolvimento, sendo coordenado por Octávio Dias Carneiro. Sinal de

que os projetos já estavam em larga medida estruturados foi a apresentação dos resultados, ao presidente do grupo, Lucas Lopes, já no início de julho de 1956.

O diagnóstico e os projetos remodelavam números já coligidos por ocasião dos trabalhos da Comissão Mista e com financiamento em curso pelo BNDE. Com as vias permanentes em estado precário, locomotivas a vapor com muitos anos de uso, vagões de carga e passageiros em número insuficiente, o sistema ferroviário não tinha condições de prover nem um escoamento adequado das safras nem um rápido meio de transporte de carga e passageiros. O programa de reaparelhamento deveria envolver o assentamento de 410 mil t de trilhos, 5 milhões de dormentes, 11 milhões de metros cúbicos de pedra britada, reforço de pontes, aquisição de cerca de 5.400 vagões de carga e carros de passageiros, 153 locomotivas movidas a diesel, além de equipamentos para oficinas e conservação das linhas. O Grupo de Trabalho também indicava a necessidade urgente de uma reformulação administrativa profunda, com a transformação da Rede em uma empresa de economia mista.²⁶

O custo de todo o programa seria assim distribuído (em Cr\$ milhões):

	Financiament o Externo	BNDE	Orçament o	Recursos Tributários Comple.	Total
<i>Ferrovias Federais</i>					
Construção			3.050	6.950	
Variantes		750	1.150		
Reaparelhamento	3.410	2.840	9.800		
Subtotal	3.410	3.590	14.000	6.950	27.950
<i>Outras Ferrovias</i>					
Construção		400			
Reaparelhamento	2.090	3.650			
Subtotal	2.090	4.050			6.140
Total	5.500	7.640	14.000	6.950	34.090

Fonte: Brasil, Conselho de Desenvolvimento (1958, tomo II).

A participação do BNDE na meta ferroviária, como se vê, representaria mais de 22% do investimento global, mais da metade destinada a ferrovias estaduais e quase totalmente concentrada em reaparelhamento. Constituiu a natural continuidade do programa de ação que vinha desenvolvendo desde 1952.

²⁶As empresas ferroviárias da União viriam a ser transformadas na Rede Ferroviária S.A. através da Lei 3.115, de 16 de março de 1957.

As metas de números 8 e 9 tinham seu foco no transporte rodoviário, prevendo-se a construção de 10 mil km de novas rodovias, inclusive melhoramento de 1.900 km já existentes para a categoria de primeira classe e pavimentação asfáltica de 3 mil km de rodovias de primeira classe. A meta rodoviária era uma das mais importantes de todo o programa, em termos econômicos e, sobretudo, simbólicos. Além de responder a um descaso de décadas com respeito ao investimento em rodovias, havia a ligação evidente com a meta da indústria automobilística e com o sentimento de construção da unidade nacional. Em suas memórias, Kubitschek (1976, Caps. 2 e 3) retoma várias vezes e sob várias formas esta idéia base.

A primeira decisão governamental foi colocar todo o Programa Quinquenal de Obras Rodoviárias (PQOR), elaborado para o período 1956/60, assim como outras estradas consideradas importantes, mas não incluídas no Plano, e algumas rodovias estaduais, sob o controle do DNER, para gerência, planejamento e subcontratação. As metas foram fixadas em 12,6 mil km, com base em 1955, representando um aumento de 57% da rede federal. No caso da pavimentação, o objetivo era atingir 5,7 mil km de estradas federais pavimentadas, triplicando a rede existente. O orçamento global previa o dispêndio, entre 1957 e 1960, de Cr\$ 27,9 bilhões, distribuídos entre as verbas da União (64%), a quota federal do Fundo Rodoviário Nacional (25%) e a quota federal do Fundo Nacional de Pavimentação (11%).

O BNDE não participava diretamente do financiamento das obras rodoviárias, mas o Conselho de Desenvolvimento recomendou que o Banco ampliasse seus contatos com os órgãos rodoviários federais e estaduais para o planejamento plurianual de investimentos, garantido pelos Fundos Rodoviário e de Pavimentação.

A décima meta previa o reaparelhamento e a ampliação de portos de mar e fluviais. Como já foi dito, o setor portuário brasileiro havia sido um dos setores de infra-estrutura anteriormente contemplados pelos trabalhos da Comissão Mista, sendo objeto de 16 estudos específicos. A execução deste conjunto de obras terminou a cargo do Departamento de Portos, Rios e Canais, que, sem dispor dos recursos necessários em seu orçamento, não teve como realizá-los.

Em 1956, o Conselho de Desenvolvimento voltou a analisar os projetos da Comissão Mista, com o objetivo agora de determinar fontes específicas de recursos para a execução do programa. A solução encontrada, além de financiamentos oferecidos pelo BNDE, foi a constituição do Fundo Portuário Nacional,²⁷ que deveria financiar um programa de investimentos até o total de Cr\$ 6,7 bilhões, distribuídos entre obras de construção e ampliação de portos e vias navegáveis (Cr\$ 4,2

²⁷O Fundo receberia 60% das taxas de melhoramento dos portos, 8% dos impostos sobre importação para consumo, rendas líquidas dos portos, produto de aforamentos, reembolso de serviços de dragagem, dotações orçamentárias e outras fontes menos importantes. Os 40% restantes do produto da Taxa de Melhoramento dos Portos iriam diretamente para as obras conduzidas pelos próprios concessionários de serviços portuários.

bilhões), dragagens (Cr\$ 1 bilhão), aquisição de uma frota de dragas (Cr\$ 755 milhões) e equipamento mecânico para movimentação de cargas (Cr\$ 700 milhões).

Neste conjunto, as obras mais importantes seriam realizadas nos portos de Santos (uma seção de 1.500 m, um novo terminal para combustível líquido e dragagem ao custo total de Cr\$ 644 milhões), do Rio de Janeiro (complementação do píer da Praça Mauá, construção do cais de minério e carvão e dragagens, orçados em Cr\$ 455 milhões) e do Rio Grande (um píer para petroleiros, obras no cais da Swift e dragagem, envolvendo despesas de Cr\$ 60 milhões). Além destes três portos, obras menores seriam realizadas em mais 10 portos brasileiros, de Manaus a Pelotas.

A meta de número 11 planejava a ampliação da frota de cabotagem e de longo curso em 300 mil dwt e da frota de petroleiros em 330 mil dwt. Os planos específicos foram sendo estruturados ao longo de 1956, sendo dos primeiros assuntos analisados pelo Conselho de Desenvolvimento. O diagnóstico acerca da frota brasileira era conhecido: navios de pequeno porte, antieconômicos e envelhecidos. Segundo os dados do Conselho de Desenvolvimento, 67% dos navios tinham tonelagem inferior a 2.500 dwt. Comparada a uma vida econômica ativa normalmente estimada em 20 anos, a frota do Lloyd Brasileiro tinha, em média, 30 anos. Na Cia. Comércio e Navegação, a idade média dos navios atingia 42 anos e na Costeira chegava a 36 anos. Dos fretes pagos pelo país, apenas 5% eram arrecadados pelos navios do Lloyd. No setor privado, o panorama não era mais animador. Descapitalizadas, as empresas não tinham como fazer face aos encargos envolvidos na aquisição de novas unidades. De fato, desde antes da guerra, nenhuma companhia particular tinha adquirido um navio novo com mais de 4 mil dwt. A par disso, o comércio de cabotagem crescia, desde 1930, a cerca de 5% ao ano, oferecendo prospectos ainda mais favoráveis até o final de década de 60.

As causas da estagnação eram claramente financeiras. Com altas taxas de juros, portos pouco eficientes e tarifas estipuladas pelo "preço de custo", era virtualmente impossível uma operação econômica que sustentasse a aquisição de navios novos. Além disso, para o estabelecimento da construção naval no país, a ausência de um mercado interno era um obstáculo intransponível. Sem condições de competir externamente, ela só poderia ter início com a produção de navios pequenos, menos complexos e com boa parte de seus custos em cruzeiros. A ausência de encomendas seguras era também, por sinal, também a principal dificuldade em atrair capital estrangeiro para o setor.

Firmado o diagnóstico da ausência de recursos, havia três hipóteses básicas para a solução do problema: aumento das tarifas, empréstimo compulsório e taxa adicional com destinação vinculada. A escolha recaiu sobre a última opção, considerada a forma mais adequada de garantir o investimento no setor. Os recursos criados pela Taxa de Reparcelamento da Marinha

Mercante²⁸ seriam depositados à conta do armador em um fundo criado no BNDE e administrado pela Comissão de Marinha Mercante, podendo ele dispor dos recursos por cinco anos para adquirir novas unidades. Esses recursos também poderiam servir como garantia de financiamentos. Caso não fossem utilizados, reverteriam ao Fundo de Marinha Mercante para a utilização nos mais variados projetos.

O Ministério dos Transportes, seguindo a orientação da Mensagem Presidencial de 1956, que estipulava uma participação de 33% da frota brasileira no transporte de longo curso, detalhou os objetivos setoriais para o período 1957/60 (em Cr\$ milhões):

²⁸O projeto de lei foi enviado por Juscelino ao Congresso ainda em 9 de outubro de 1956.

Cabotagem	200 mil dwt de cargueiros	4.440,00
Passageiros	3 navios (24 mil dwt)	900,00
Navegação Fluvial	Reequipamento das frotas da SNAPP e SNBP	612,00
Recuperação de Embarcações		735,00
Longo Curso	80 mil dwt	1.600,00
Navios com Início da Construção em 1960	20 mil dwt	380,00
Total		8.667,00

Fonte: Brasil, Conselho de Desenvolvimento (1958, tomo II).

Do total dos recursos previstos, 81% proviriam da própria arrecadação do Fundo de Marinha Mercante, o Banco do Brasil cobriria os gastos com o Serviço de Navegação da Bacia do Prata (SNBP) e o Serviço de Navegação e Administração dos Portos do Pará (SNAPP), que representavam 6% do total; capitais privados cobririam mais 9% e o restante era representado pela aquisição dos navios C1-MA-VI, prevista pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU) e financiada pelo BNDE para incorporação à Cia. Nacional de Navegação Costeira.

O transporte aeroviário era objeto da meta de número 12, cujos principais projetos eram a renovação da frota aérea comercial e o aparelhamento de aeroportos. O estágio inicial da atividade no país e as incertezas quanto ao impacto do estabelecimento de novas linhas internacionais e da aquisição de aviões de maior porte, ainda antes de 1960, impediam exercícios muito sofisticados quanto à demanda futura destes serviços. Em 1955, as seis companhias em operação possuíam 240 aeronaves e ofereciam 198,7 milhões de tkm, com um índice de utilização de cerca de 60%. Estimou-se um crescimento de 16,6% ao ano e uma oferta final em 1960 de 585 milhões de tkm, com um índice de utilização de 55%, números reconhecidamente conservadores.

Os principais mecanismos para o reaparelhamento eram a garantia de câmbio, oferecida pela Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc), para a importação de aeronaves e as subvenções oficiais para as companhias aéreas. O regime cambial brasileiro estava baseado em um sistema de leilões, estabelecido pela Instrução 70, através do qual a importação de determinados bens considerados essenciais era feita com base em um câmbio fixo e as mercadorias restantes com a utilização de uma taxa de câmbio determinada através de leilões de divisas, ofertadas pelo governo aos importadores. Neste sistema, tão importante quanto a taxa era a garantia efetiva da disponibilidade de divisas para a realização dos pagamentos externos, disponibilidade esta que só poderia ser garantida pelo próprio governo. Entre 1956 e 1957, os

contratos de câmbio registrados previam a aquisição de 59 aeronaves, tanto para substituição como para incorporação de novos modelos e aviões a jato.

O próprio Conselho de Desenvolvimento julgava, entretanto, que estes números não representavam a totalidade do programa realizado pelas companhias. O Plano de Trabalho apresentado pelo Grupo de Transporte Aeroviário do Conselho, em maio de 1957, previa a aquisição de mais 21 aeronaves. Como os recursos próprios das empresas não sustentariam tal expansão, a solução foi ampliar certos dispositivos da legislação já existente, que concedia subvenção por quilômetro voado em linhas internacionais (Lei 2.686, de 19 de dezembro de 1955), criando uma nova subvenção de Cr\$ 450 milhões de cruzeiros (Lei 3.003, de 20 de dezembro de 1956), distribuída ao longo de cinco anos, para a renovação prevista. Somados estes valores a outras fontes menores e aos recursos próprios, o investimento, transformado em moeda estrangeira, atingiria, entre 1957 e 1960, cerca de US\$ 100 milhões.

O próprio relatório do Conselho reconhecia, entretanto, que os planos de expansão, face aos resultados registrados em 1956, eram exagerados e deveriam ser acompanhados bem de perto em sua execução.

A parte do programa referente à infra-estrutura aeroviária dependia, para o financiamento de seus projetos, da consolidação do Fundo Aeronáutico Nacional, estabelecido pela Lei 3.000, de 11 de dezembro de 1956, que previa dotações orçamentárias específicas para o Fundo e a elaboração de um plano quinquenal de investimentos aprovado pelo presidente da República. Entretanto, como os fundos só se tornariam disponíveis em 1958, a lei autorizou adiantamentos de várias espécies para que as agências responsáveis pudessem executar os projetos mais importantes. Dentre estes adiantamentos em estudo, estava previsto o aporte de recursos do BNDE para as obras de adaptação do Aeroporto do Galeão à operação com aviões a jato.

Agricultura e Alimentação

Após os planos para a infra-estrutura de transportes, vinham as chamadas metas de agricultura e alimentação, que, na verdade, estavam direcionadas mais para a infra-estrutura do abastecimento do que diretamente para uma expansão da produção agropecuária. O próprio documento oficial relativo à execução do Plano de Metas, publicado entre 1957 e 1958, deixava claro que inexistia uma meta específica para a produção agrícola. Expunham-se os problemas do setor — baixa produtividade, pouca diversificação da produção exportável, baixo emprego de insumos e equipamentos —, mas considerou-se que os programas estabelecidos para outros setores e as metas estabelecidas para a infra-estrutura agrícola (silos, armazéns etc.) cumpririam um papel mobilizador para o conjunto do setor. Por sinal, as ações mais importantes no campo do crédito agrícola, da mecanização e do abastecimento deveriam continuar sendo conduzidas pelo Banco

do Brasil, pelo Ministério da Agricultura e, em menor medida, pelas Secretarias Estaduais de Agricultura.

A única exceção registrada foi o caso do trigo, objeto da meta 13, por motivos compreensíveis. De 1947 a 1955, o consumo *per capita* havia passado de 28,3 kg/hab. para quase 48 kg/hab. Nesse mesmo período, a produção interna havia crescido, em média, 23% ao ano, enquanto a importação registrava uma expansão de 36% ao ano. Ao longo de todo o período, a produção externa sempre representou mais de 70% do consumo interno de trigo. O prosseguimento desta situação "poderia se transformar em severa ameaça ao balanço de contas do país, se a produção nacional não conseguisse atender aos incrementos anuais do consumo interno" [Brasil, Conselho de Desenvolvimento (1958, tomo III, p. 20)].

As estimativas elaboradas pela Cepal indicavam um consumo provável em 1960 entre 2,5 e 3,1 milhões de t. A meta para o trigo estipulava o aumento da produção de 700 mil t — aproximadamente a média registrada entre 1951 e 1955 — para 1,5 milhão de t. Nesta hipótese, a produção interna deveria atingir cerca de metade das quantidades consumidas internamente.

A atuação do governo nesta área foi dividida entre a produção interna e a importação. No campo da produção, as ações mais importantes seriam a ampliação das atividades do Instituto Agrônomo do Sul no âmbito da seleção de variedades e distribuição de sementes, o fornecimento de fertilizantes a preço de custo, a oferta de maquinário e treinamento de pessoal para sua operação e a defesa sanitária através de acordos com secretarias estaduais. Além disso, havia também o programa de silos e armazéns, que, como veremos adiante, deveria dobrar a capacidade de armazenamento do país.

A décima quarta meta previa a construção de armazéns e silos com capacidade total de 400 mil t. O problema da construção de silos e armazéns já tinha sido objeto de estudo do Plano Salte. Estando a oferta dos serviços de armazenamento ligada diretamente aos setores industriais, comerciais e de transporte ou aos setores agrícolas de exportação, os produtos agrícolas destinados à alimentação enfrentavam há muito uma crônica escassez de capacidade de armazenagem. Sem oferecer rendimentos apreciáveis, não exercia atração sobre o capital privado. O problema voltou a ocupar um lugar especial nos trabalhos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, tendo sido uma parte dos projetos elaborados financiada pelo próprio BNDE. O governo chegou a constituir uma Comissão Executiva de Armazéns e Silos, que elaborou um Plano da Rede Nacional de Armazéns e Silos. Entretanto, sem mais recursos financeiros e sem entidades responsáveis pela realização dos projetos e pela administração dos estabelecimentos, os programas governamentais não tinham continuidade.

A décima quinta meta previa a construção de frigoríficos. O propósito era desenvolver instalações que funcionassem como armazéns gerais, oferecendo seus serviços a terceiros e melhorando as

condições de abastecimento dos grandes centros urbanos. As instalações frigoríficas do país em sua maior parte pertenciam às organizações produtivas dos setores industriais e comerciais que delas dependiam. Exigindo altos investimentos e sofrendo com a irregularidade da procura, inexistia oferta organizada de serviços frigoríficos.

Em 1955, havia 36.600 t de capacidade de armazenamento disponível para terceiros, quase toda concentrada no Rio de Janeiro e em Niterói (60%) e sob o controle do Estado (80%). Dessas 36.600 t, aliás, 14 mil t pertenciam ao frigorífico Seipan, no Rio de Janeiro. A meta simplesmente estabelecia, com base em alguns projetos em andamento, uma ampliação de 45 mil t. As obras mais importantes localizavam-se nos portos de Porto Alegre e Rio Grande (carne), Santos (carnes e frutas) e Rio de Janeiro (geral). O custo total do projeto atingiria Cr\$ 900 milhões, sendo Cr\$ 208 milhões em moeda estrangeira, providos quase exclusivamente por fundos públicos.

Neste plano, o BNDE, como veremos adiante, tinha participação importante não só no financiamento dos projetos, como recebeu orientação do Conselho de Desenvolvimento para estimular o envolvimento do setor privado com as metas, ampliando os tetos de financiamento para até 70%.

Ainda no mesmo grupo de atividades, a meta dos matadouros industriais previa a construção de unidades com capacidade de abate diário de 3.550 bovinos e 1.300 suínos. A instalação de grandes matadouros industriais enfrentava obstáculos de toda ordem. As vias férreas ofereciam tarifas privilegiadas para o transporte do boi vivo aos matadouros municipais, sem requisitos de eficiência técnica e de higiene e freqüentemente subsidiados pelos governos municipais. O controle governamental dos preços e das quotas de abate inviabilizava a capitalização da atividade e impedia a utilização da capacidade instalada. A consequência final era ineficiência e distorções locacionais, com regiões com capacidade instalada muito além, caso de São Paulo, ou muito aquém de suas necessidades, como os centros produtores no interior do país.

Em 1955 a capacidade instalada atingia 15.300 bovinos/dia, quase inteiramente concentrada em São Paulo (6.500 b/d) e Rio Grande do Sul (5.800 b/d). As metas previam a construção de seis novos estabelecimentos, inicialmente com capacidade de abate de 2.750 bovinos e 1.100 suínos por dia, além de 13.300 t em capacidade de armazenagem frigorífica.

A meta 17 pretendia ampliar a mecanização da agricultura, prevendo o aumento do número de tratores agrícolas em uso de 45 mil para 72 mil unidades em 1960. A meta foi fixada com base em uma estimativa de crescimento da área cultivada em 4%, chegando a 25 milhões de hectares em 1960, e com a proporção de tratores/hectare passando de 492 para 350. O número de tratores em operação deveria atingir, em 1960, a cifra de 72 mil. Tomando como base os 55.600 estimados para o início de 1957, deveria haver uma importação anual de 6 mil unidades.

A meta dos fertilizantes, a décima oitava, previa um aumento da capacidade de produção de fertilizantes em mais 120 mil t anuais. A média verificada entre 1951 e 1955 no consumo de fertilizantes havia sido, no caso dos nitrogenados, 18.580 t, com a produção interna representando 6% do total. O consumo de fosfatados atingiu 47.716 t, das quais 17% provenientes da produção interna, e o consumo dos potássicos chegou, em média, a cerca de 30.570 t, totalmente importadas. Os nitrogenados eram produzidos quase que exclusivamente pela Cia. Siderúrgica Nacional. Os fosfatos proviam principalmente da jazida de Jacupiranga, (São Paulo), explorada pela Serrana S.A., e da jazida de Forno da Cal (Pernambuco), explorada pelo Fosforita S.A.

A fixação das metas foi considerada uma tarefa aproximativa. Os dados sobre consumo *per capita* ou por hectare cultivado provinham dos países desenvolvidos, sendo pouco adaptáveis às realidades brasileiras. O consumo interno, desde o momento em que se começou a registrar as informações, sofriam imensas variações de ano para ano, ao sabor das restrições sobre o comércio exterior, inviabilizando o emprego de médias. De qualquer forma, foram escolhidas as taxas de crescimento anual no quinquênio 1951/55, período de menores oscilações, situando-se o valor em torno de 15%. Assim, o consumo anual de nitrogenados deveria atingir 40.227 t, o de fosfatados 120.671 t e o de potássicos 40.227 t.

A elevação da capacidade de produção da Cia. Siderúrgica Nacional e, sobretudo, o início de funcionamento da Fábrica de Fertilizantes da Petrobrás em Cubatão, prevista para 1957, deveriam elevar a produção nacional de compostos nitrogenados para 23 mil t, mais de 56% do consumo estimado em 1960. Além disso, projetos cuja instalação estava prevista para após 1961 já permitiam imaginar a auto-suficiência. No caso dos fosfatados, a expansão da produção deveria caber às ampliações da produção em Jacupiranga e em Forno da Cal. Segundo os projetos em curso, a produção nacional deveria atingir 97.050 t de P_2O_5 , cerca de 80% da demanda projetada para 1960. No caso dos fertilizantes potássicos, inexistia qualquer projeto efetivamente em curso, e as importações continuariam a ser a fonte do produto ainda por vários anos.

Para sua execução, os recursos para a meta teriam três destinações diferentes: aquisição e instalação de equipamento industrial, aquisição de matéria-prima para as indústrias de superfosfatos e recursos para a importação de fertilizantes. Na aquisição de instalação de equipamentos, os investimentos programados pelas empresas eram os seguintes:

	Cr\$ Mil	moeda estrangeira	Fonte
Petrobrás	950.000	US\$ 800.000	Recursos Próprios
Nitrogênio S.A	320.000	DM 47,7 milhões	Recursos Próprios
Fosforita Olinda S.A		US\$ 800.000	Recursos Próprios
Indústrias Químicas Básicas S.A	163.000	US\$ 1.000.000	Recursos Próprios e Financiamento do BNDE

Fonte: Brasil, Conselho de Desenvolvimento (1958, tomo III).

Na importação de fosfatados, entre 1958 e 1960, seriam despendidos cerca de US\$ 2,4 milhões, enquanto que, para a importação de adubos potássicos, as despesas seriam bem superiores, atingindo no triênio a importância de US\$ 8,8 milhões.

Indústrias Básicas

Em seguimento às metas de agricultura e armazenagem, vinham os projetos de expansão das chamadas indústrias básicas, que incluíam insumos, algumas indústrias de transformação e produção de equipamentos.

A de número 19, a meta do setor siderúrgico, previa o aumento da capacidade de produção siderúrgica de 1,15 milhão para 2,3 milhões de t de aço por ano em 1960 e 3,5 milhões de t em 1965. Como no caso do petróleo, a meta da siderurgia foi definida com base nos planos de expansão do próprio setor, que previam a auto-suficiência em produtos siderúrgicos para 1961. Para garantir o objetivo final de 2.279 mil t de lingotes em 1960, meta fixada com o auxílio do escritório de consultores Ecotec, o governo, além de apoiar os projetos de expansão, promoveria a consolidação dos projetos da Usiminas e da Cosipa, com vistas ao médio prazo.

Os principais projetos de expansão eram da Cia. Siderúrgica Nacional (CSN) e da Cia. Siderúrgica Belgo-Mineira. Na CSN, tratava-se do "Plano C" de expansão, prevendo a produção de 1.100 mil t em lingotes em 1960. Orçado em cerca de Cr\$ 1,7 bilhão, seria custeado através de aumento de capital, recursos próprios e empréstimos do Eximbank. No caso da Belgo-Mineira, a empresa deveria elevar sua produção até 556 mil t até o biênio 1960/61. As fontes de recursos necessários ao empreendimento (Cr\$ 1,4 bilhão) seriam da mesma natureza, mas contariam com um empréstimo adicional do BNDE, que afinal não concretizou-se. Além desses, até 1960 ainda seriam implantados projetos menores da Siderurgia Aliperti (90 mil t), da Acesita (120 mil t), da Lanari S.A. (50 mil t), da Siderúrgica Barra Mansa (90 mil t), que contava com financiamento do BNDE.

A projeção de 3.496 mil t em lingotes de aço em 1965 só seria atingida, contudo, após o estabelecimento de duas novas empresas. O processo de implantação ocorreria em meio ao Plano de Metas. A Cosipa deveria produzir 383 milhões de t/ano, com um investimento orçado em Cr\$ 10 bilhões, sendo Cr\$ 5,6 bilhões em moeda nacional e mais US\$ 96 milhões. A parte em cruzeiros proviria do BNDE (Cr\$ 1,6 bilhão) e de subscrições de capital do governo federal e do Estado de São Paulo. A parte em moeda estrangeira teria financiamento europeu. A Usiminas teria capacidade final (em 1964) de produzir 504 milhões de t/ano de lingotes, estando o investimento orçado em Cr\$ 11,4 bilhões, dos quais pouco mais de Cr\$ 6,2 bilhões em moeda nacional. As fontes de recursos seriam a subscrição de capital pelos governos federal e estadual, empréstimo do BNDE e acionistas privados. Os recursos externos seriam garantidos por investimentos japoneses da ordem de Cr\$ 4,7 bilhões.

Somente entre 1957 e 1960, ou seja, descontando os planos de expansão e investimentos posteriores a 1961, a meta da indústria siderúrgica absorveria um total de Cr\$ 24,3 bilhões. Neste conjunto, 32% dos recursos proviriam do governo federal e 4% dos estaduais, enquanto os recursos próprios das empresas representariam 18% dos investimentos e os acionistas privados contribuiriam com 5%. A maior parte dos investimentos (40% do total) proviria de fontes externas, basicamente para a Cosipa e a Usiminas.

A vigésima meta, a da produção de alumínio, previa um aumento da capacidade produtiva de 2.600 para 18.800 t/ano em 1960 e 42 mil t/ano em 1962. Em termos gerais, a situação da indústria do alumínio não era muito diferente de várias situações já descritas anteriormente: produção interna incipiente e consumo crescente. De 1945 a 1955, o consumo havia passado de cerca de 4 mil para 18 mil t, enquanto a produção nacional, iniciada apenas em 1951, atingia pouco mais de 2.600 t. Em 1956, projetos de expansão haviam elevado a produção interna a 5,5 mil t, mas este valor ainda representava pouco mais de 35% do consumo interno.

Apenas dois grupos controlavam toda a indústria brasileira: a Eletroquímica Brasileira S.A. (Elquisa), proprietária da usina de Saramenha (Minas Gerais), e a Cia. Brasileira de Alumínio, proprietária de uma usina em Sorocaba (São Paulo). Ambos os empreendimentos produziam substancialmente abaixo de sua capacidade, devido à falta de suprimento de energia elétrica.

As projeções inicialmente utilizadas para o estabelecimento da meta de produção de alumínio foram elaboradas por estudos do próprio Conselho de Desenvolvimento, com um crescimento anual do consumo da ordem de 4%, situando-se em 1960 ao nível máximo de 46 mil t.²⁹ Em 1957, com base na expansão dos dois empreendimentos já existentes e na instalação de uma nova usina, era projetada uma produção interna da ordem de 25 mil t em 1960 e de 35 mil t em 1961.

A Elquisa deveria ampliar sua produção, até 1958, para 8,8 mil t graças à construção de uma nova fábrica e à regularização do fornecimento de energia elétrica, garantida pela construção de uma nova hidrelétrica e pelo suprimento adicional da Cemig. A Cia. Brasileira de Alumínio, com a instalação de novas células eletrolíticas e a construção da hidrelétrica em Cachoeira do França, deveria atingir a produção total de 10 mil t em 1959 e 15 mil t em 1961. A nova usina seria instalada em Salvador pela Alumínio do Brasil S.A., sendo abastecida por alumina importada, e pela Chesf, devendo atingir a produção de 5 mil t anuais em 1960 e 10 mil t em 1961.

²⁹Projeções alternativas do BNDE indicavam valores menores, mas foram calculadas em valores conservadores para o crescimento do produto [Brasil, Conselho de Desenvolvimento (1958, p. 144)].

A meta seguinte, referente aos metais não-ferrosos — cobre, chumbo, estanho, zinco e níquel —, previa apenas a expansão da produção, sem fixar objetivos quantitativos expressos. Com exceção do alumínio, o primeiro problema com a metalurgia dos não-ferrosos no Brasil estava na qualidade e localização das jazidas. Quanto a este ponto básico, o Conselho reconhecia que apenas mais pesquisa mineral e novas tecnologias poderiam alterar estruturalmente as condições. Ainda assim, alguns projetos importantes seriam desenvolvidos e estimulados ao longo do período.

A tabela a seguir revela os dados fundamentais sobre todo o setor. Estão aí representados o consumo em 1956, a produção nacional, as previsões, baseadas em estimativas otimistas quanto à evolução da indústria brasileira, e a produção prevista com base no desenvolvimento de alguns projetos no país (todos os dados em mil t):

	Consumo em 1956	Produção Nacional	Consumo Previsto em 1960	Produção Nacional Prevista em 1960
Cobre	25,0	4,2	40,0	14,0-24,0
Chumbo	25,0	8,0	40,0	22,4
Estanho	2,2	1,85	4,2	6,0
Zinco	25,0	-	35,0	7,5
Níquel	0,4	0,075	0,8	3,2

Fonte: Brasil, Conselho de Desenvolvimento (1958, tomo III).

No caso da metalurgia do níquel, o principal projeto em consideração foi elaborado pela Cia. Níquel do Brasil para a ampliação da usina de Liberdade (Minas Gerais). A produção de 75 t deveria ser elevada para 200 t em 1958 e 1.450 t em 1962. O projeto previa a participação do BNDE.

O panorama oferecido pela indústria do cimento, objeto da meta 22, no momento de partida do Plano de Metas já era bastante favorável. De fato, entre 1946 e 1955, a produção interna crescera a taxas superiores às do consumo interno. Neste último ano, a produção atingia 2.693 mil t, representando quase 92% do consumo doméstico. Com 22 fábricas instaladas no país, o setor acumulava capacidade instalada para produzir mais de 3,3 milhões de t. Além disso, havia dispensado ajuda governamental para sua expansão e, em larga maioria, era controlado por capitais nacionais. Os objetivos quantitativos estabeleciam o aumento da capacidade de produção de cimento de 2,7 milhões de t/ano para 5 milhões de t/ano em 1960.

Diante disso, a tarefa era sustentar os níveis de produção interna para enfrentar, nos anos seguintes, uma taxa de expansão calculada em 10% a.a. Em fins de 1956, o BNDE já dispunha de um estudo, elaborado em conjunto com a indústria do cimento, para a definição dos projetos de expansão. Tendo sido originalmente fixada em 804 mil t em ampliações e 931 mil t em novas fábricas, com um total 1,73 milhão de t, a meta foi revista no ano seguinte, sendo ampliada para 595 mil t em ampliações e 1.520 mil t em novas fábricas, perfazendo um novo total de 2,11 milhões de t.

Entre os projetos mais importantes estavam a expansão da fábrica da Barbará Cia. Ltda. (468 mil t) e da S.A. Votorantim (expansão de 140 mil t, produção total de 560 mil t) e a construção da nova fábrica da Cia. de Cimento Portland Santa Rita S.A. (200 mil t).

Computando-se apenas os projetos de execução assegurada, a produção atingiria 4,8 milhões de t, bem próxima da meta fixada em 5 milhões de t. Entretanto, se todos os projetos fossem

efetivamente completados, a produção total poderia ultrapassar os 5,6 milhões de t. Nesse caso, o atendimento ao mercado interno seria facilmente mantido.

A meta dos álcalis — aumento da capacidade de produção de 20 mil t/ano para 152 mil t/ano — dependia da solução de um problema que já se arrastava há alguns anos: a entrada em operação da Cia. Nacional de Álcalis. Criada ainda em 1942 para, virtualmente, abastecer todo o mercado interno, a empresa havia enfrentado toda a sorte de dificuldades — indecisão quanto ao processo tecnológico, abastecimento da matéria-prima e capitalização —, e a previsão para a entrada em operação, no início do Plano de Metas, era o ano de 1958. Quanto aos níveis de produção, os objetivos da Cia. Nacional de Álcalis eram significativos: 70% do consumo de barrilha e 15% do consumo de soda cáustica.

De fato, o ritmo de crescimento do consumo anual de ambas as matérias-primas, após a Segunda Guerra Mundial, havia sido alto, chegando a 11% para a barrilha e 8,7% para a soda cáustica. Em 1955, o consumo de barrilha atingira mais de 87 mil t, totalmente suprido por importações, e o de soda cáustica chegara a 128,3 mil t, face a uma produção doméstica de cerca de 30 mil t. O dispêndio anual de divisas com as importações atingiam US\$ 20 milhões. As estimativas para 1960, consideradas as taxas de expansão das principais indústrias consumidoras (vidro, sabão, química e têxtil), indicavam um consumo de 102 mil t de barrilha e de 209 mil t de soda cáustica.

A participação do BNDE estava constituída pelos financiamentos concedidos à Cia. Nacional de Álcalis. No caso dos investimentos privados,³⁰ os projetos para a ampliação da produção de soda cáustica ao patamar de 120 mil t anuais deveriam custar, ao longo do período 1957/60, cerca de Cr\$ 415 milhões e US\$ 7 milhões. As fontes dos recursos seriam a aplicação de reservas e os aumentos de capital.

De toda forma, mesmo com a implantação de todos os projetos em curso, ainda em 1960 a produção interna de barrilha representaria cerca de 80% do consumo doméstico, atingindo-se, para a soda cáustica, o valor de 66%.³¹

A meta de papel e celulose pretendia ampliar a produção de celulose para papel de 90 mil t/ano para 260 mil t/ano e de papel para jornal de 40 mil t para 130 mil t entre 1955 e 1960. O setor tinha como principal obstáculo à sua expansão a longa história de subsídios cambiais à importação de papel de jornal e imprensa, bem como às suas matérias-primas. No caso dos

³⁰As empresas responsáveis eram as Indústrias Químicas Eletro-Cloro, I.R.F. Matarazzo, Cia. Nitroquímica Brasileira, Cia. Eletroquímica Fluminense, Indústrias de Papel Klabin, Panamérica Têxtil e Brasil Viscose.

³¹A indústria nacional operava abaixo de sua capacidade, no caso da soda cáustica, em virtude de proteção insuficiente face à competição externa, tanto da soda cáustica como das matérias-primas cloradas. O Conselho prometia examinar a questão das tarifas.

papéis de menor qualidade e das pastas de celulose, a indústria brasileira atendia perfeitamente ao mercado interno, dando oportunidade, inclusive, ao surgimento de uma indústria de equipamentos para o setor. Em 1956, por exemplo, o consumo interno de papéis diversos e papelões atingia 907,9 mil t, sendo completamente abastecido pela indústria nacional, enquanto o percentual de importação atingia 78% para o papel para jornais e 28% para o papel de imprensa.

Esta situação não se mostrava confortável, entretanto, pelos baixos níveis de consumo *per capita* verificados e pelas taxas de crescimento do consumo, sobretudo entre 1950 e 1956. Para papel de imprensa e jornal, o consumo estimado para 1960 era de 100 mil t e 215 mil t, respectivamente.

Dessa forma, do ponto de vista da ação de governo, os objetivos mais importantes eram a modernização gerencial e tecnológica da indústria nacional e a expansão da produção interna de papel de imprensa e jornal. Alguns números relativos ao programa de expansão da produção podem ser vistos na tabela a seguir:

Tipos de Papel e Pastas (Mil t)	Produção Atual	Capacidade e Estimada	Em Constr.	Proj. Avançado	Cap. Est. (1960)
Papel Jornal	40	50	40	33	123
Outros Papéis	340	410	...	-	500
Pastas para Papel	209	249	68	73	390

Fonte: Brasil, Conselho de Desenvolvimento (1958, tomo II).

A meta relativa à borracha previa, para 1960, uma produção de 53 mil t/ano, a partir de um patamar de 23 mil t, contando com o início da fabricação de borracha sintética. De fato, o panorama oferecido pela produção de borracha natural era de virtual estagnação. De 1949 e 1956, a produção oscilou em torno das 20 mil t para um consumo, em 1955, de mais de 40 mil t e com projeções de rápido crescimento. Realisticamente, o Conselho reconhecia as dificuldades em alterar, no curto e médio prazo, as práticas que conduziram à estagnação da produção silvestre e pretendia detalhar mais adiante um programa composto pela expansão de novas plantações, administradas economicamente, e a implantação de um fábrica de borracha sintética, para enfrentar o déficit dos anos seguintes.

A fábrica de borracha sintética, com capacidade para produzir 40 mil t, seria construída pela Petrobrás junto à Refinaria Duque de Caxias, com início de operação previsto para 1961. O plano de expansão da produção de borracha natural (o número sugerido era de 25 milhões de novas árvores) não tinha, contudo, grande detalhamento quanto aos executores do programa, nem quanto a seus eventuais financiadores.

No que se refere ao minério de ferro, o diagnóstico sobre o qual se baseava a decisão quanto à meta de exportação era bastante realista com relação à posição brasileira no mercado internacional do minério. Mesmo dispondo de volume apreciável de reservas de boa qualidade, estava longe de possuir qualquer vantagem do ponto de vista concorrencial. Sem uma estratégia agressiva de entrada nos mercados internacionais, o Brasil continuaria sendo um exportador marginal. Na visão apresentada à Secretaria do Conselho de Desenvolvimento pelo corpo de técnicos, o país necessitava tornar-se um exportador em larga escala não apenas para acumular mais divisas, mas para fortalecer sua posição na negociação pelas cotas de carvão coqueificável para o setor siderúrgico. Previa-se, assim, um aumento da exportação de minério de ferro de 2,5 milhões para 6 milhões de t e preparação para exportação de 20 milhões de t no quinquênio posterior.

As metas de exportação, na verdade, eram os planos de expansão da Cia. Vale do Rio Doce, prevendo uma elevação, já em 1959, do patamar da exportação para 6 milhões de t, com a expansão de sua ferrovia. O custo interno do projeto seria da ordem de Cr\$ 310 milhões. O financiamento externo (US\$ 22 milhões) seria distribuído entre trilhos e acessórios, 50 locomotivas movidas a diesel e equipamento ferroviário e de mineração. A elevação das exportações para 20 milhões de t era uma etapa mais ambiciosa — envolvia a exportação de outros tipos de minério e a constituição de uma nova companhia — e dependia do sucesso da primeira, estando apenas em negociações.

Havia também projetos de mineradoras privadas, prevendo uma exportação adicional de 2 milhões de t, através da Central do Brasil e do Porto do Rio de Janeiro. O sucesso de empreendimento dependia, entretanto, dos investimentos federais na ferrovia e no porto, descritos em outras parte deste texto.

Estando os recursos definidos, a ação do governo federal deveria, na ótica do Conselho de Desenvolvimento, fixar-se em aspectos regulatórios — simplificação de regulamentos, do Direito Mineiro, alguns incentivos fiscais — e no tratamento cambial dado aos investimentos e às exportações, a fim de garantir a solvência do empreendimento e a amortização dos empréstimos internacionais.

Indústria Automobilística

Assim como no caso do transporte ferroviário e da energia elétrica, a meta de instalação da indústria automobilística no Brasil — de número 27 nos documentos do Conselho de Desenvolvimento — já se encontrava, no momento de configuração do Plano de Metas, em um

estágio razoável de definição técnica e consenso político [Martins (1976, Cap. 6)]. Como veremos adiante, os planos e os mecanismos fundamentais já vinham sendo articulados há algum tempo pelo Almirante Lúcio Meira, ministro da Viação e Obras de JK.

Os componentes do diagnóstico que tornavam necessária a fabricação interna eram fortes: primeiro, um dispêndio anual considerável de divisas, mais de US\$ 131 milhões em 1956, na importação de veículos leves, caminhões e utilitários; segundo, a extrema dependência de tráfego rodoviário, com 70% da tonelage transportada por estradas em 1956; e, por fim, criando as condições industriais, a siderurgia estava implantada no país, a produção de energia encontrava-se em expansão, o setor petróleo havia sido equacionado e a indústria de transformação em progresso.

A meta original — 100 mil veículos produzidos em 1960 — foi rapidamente revista, e os projetos aprovados ainda em 1957/58 permitiam prever uma produção global de 232 mil veículos/ano. Neste ano, a nacionalização deveria atingir 90% do peso para caminhões e 95% para automóveis e utilitários.

Para 1960, as empresas e metas de produção previstas eram as seguintes:

General Motors do Brasil S.A.	36.036 caminhões leves e pesados
Ford Motor	30.000 caminhões leves e médios
Mercedes Benz do Brasil	28.400 caminhões, ônibus e automóveis.
Toyota do Brasil	4.500 jipes
Rover do Brasil	4.800 jipes
Volkswagen do Brasil S.A.	24.000 automóveis
Fabral S.A.- Fábrica Brasileira de Automóveis Alfa	6.000 automóveis
Máquinas Agrícolas Romi S.A.	4.300 automóveis
N.S.U. Brasileira S.A.	6.000 automóveis
Vemag S.A.	10.470 automóveis, caminhões e utilitários
Fábrica Nacional de Motores S.A.	14.400 caminhões
Int. Harvester Máquinas S.A.	5.000 caminhões
Indústria Nacional de Locomotivas	1.200 caminhões
Willys Overland do Brasil	25.944 jipes e caminhonetes
Simca do Brasil	12.000 automóveis
Borgward do Brasil	5.000 automóveis
Chrysler-Willys do Brasil S.A.	22.000 automóveis

O conjunto de medidas adotado para a implantação da indústria era extenso: na área cambial, ágios menores para a importação de partes não produzidas no país e taxas favoráveis para remessas de lucros; na área fiscal, isenção de direitos e taxas sobre a importação de equipamentos e isenção de imposto de consumo na venda de veículos pesados e utilitários; na área do crédito, financiamento dos ágios cambiais pelo Banco do Brasil por um ano e financiamentos de longo prazo do Banco do Brasil e do BNDE; e, na área comercial, reserva de mercado.

Em 1957, já havia no Brasil 821 fábricas de autopeças cadastradas pelo Geia, para um parque montador composto por 16 empresas, sem contar a Fábrica Nacional de Motores. A estrutura dos investimentos exibia uma preponderância naturalmente privada, estando os recursos públicos diretos destinados apenas para a Fábrica Nacional de Motores.

(Em Cr\$ Bilhões)

	Posição em 1956	Previsão em 1960
Investimento Públicos	0,3	0,6
Investimentos Privados - Autopeças	4,3	14,3
Investimentos Privados - Fabric. de Veículos	5,5	24,1
Total	10,1	39,0

Em 1957, com pouco mais de um ano de existência, o programa para a indústria automobilística podia exibir uma produção de mais de 33 mil veículos e um investimento anual da ordem de Cr\$ 4,8 bilhões.

Dentre os fabricantes de autopeças, os investimentos mais importantes aprovados pelo Geia, com valores acima dos Cr\$ 100 milhões entre 1957 e 1960, eram os da Sofunge (tambores de freio, Cr\$ 131,156 milhões), da Cobrasma (eixos traseiros e dianteiros, Cr\$ 339 milhões), da Firestone (pneus e câmaras, Cr\$ 493,203 milhões) e da Goodrich do Brasil (pneus e câmaras, Cr\$ 110 milhões).

Outras Metas

A meta da construção naval era um complemento natural do programa de reaparelhamento da marinha mercante. Sem o desenvolvimento da indústria nacional, as expansões futuras da capacidade de transporte do país seriam proibitivas do ponto de vista cambial. A fixação da meta foi feita de acordo com os planos de aquisição antes descritos e supunha uma demanda anual de 110 mil dwt, sem contar os petroleiros, as pequenas embarcações de serviços e os navios para a Marinha de Guerra.

Os principais projetos eram o reaparelhamento dos estaleiros da Ilha do Viana, basicamente para fins de reparos, a instalação de dois estaleiros com capacidade de 50 mil dwt, localizados entre Rio de Janeiro e Santos, e o reaparelhamento de 13 pequenos estaleiros em todo o país. Ao final do programa, que se estendia ao ano de 1962, o país já devia ser capaz de produzir 130 mil dwt/ano. Além disso, previa-se a construção de três diques (Rio de Janeiro, Santos e Rio Grande).

O custo do programa atingiria Cr\$ 3,4 bilhões, já incluídas as despesas em moeda estrangeira, orçadas em US\$ 20 milhões. Deste total, 63% seriam consumidos exclusivamente na instalação dos dois novos estaleiros, cabendo à Ilha do Viana cerca de 15%. As fontes seriam três: 28% de financiamentos do BNDE (para os dois estaleiros novos), 27% viriam de capitais privados (para os dois estaleiros, diques e pequenos estaleiros) e 45% provenientes dos recursos do Fundo de Marinha Mercante (Ilha do Viana, diques e pequenos estaleiros).

A meta de número 29 previa a implantação da indústria de mecânica pesada e de material elétrico pesado. Em ambos os casos, a implantação era vista como uma decorrência natural de todo o esforço de industrialização. Os programas de energia elétrica, construção naval e indústria automobilística, entre outros, constituíam uma conjuntura propícia para a implantação desses ramos no país. Os documentos do Conselho de Desenvolvimento, entretanto, enfatizam que, para o quinquênio 1956/60, tão importante quanto o estabelecimento de metas quantitativas, era a elaboração de uma política oficial de fomento cujas medidas "não pecassem por excesso, o que seria condenável ante a escassez relativa de recursos com que se defronta o país, ou por insuficiência, o que roubaria ao esforço oficial o rendimento que dele é justo esperar."

Os estudos para a implantação da indústria de material elétrico já tinham precedentes no Brasil,³² sem que resultados efetivos fossem registrados. Sem mercado e sem financiamentos de longo prazo, tornava-se impossível a instalação das empresas no país. Para o Conselho de Desenvolvimento, com a criação do BNDE e do Fundo de Eletrificação foram finalmente proporcionadas as condições, e as empresas de material elétrico já instaladas no país iniciaram programas de expansão da produção em novas áreas. Foi então criado um grupo de trabalho, composto pelos antigos membros da Comissão Executiva e por representantes do BNDE, para a elaboração de uma política governamental para o setor.

De forma geral, as conclusões do grupo de trabalho foram de que os projetos em curso para a produção de geradores e transformadores, conduzidos pelas empresas Brown Boveri, General Electric, Siemens e Westinghouse, já constituíam medidas satisfatórias, devendo acarretar uma

³²Em 25 de agosto de 1944, o Decreto 6.824 havia criado a Comissão da Indústria de Material Elétrico (Cime), que elaborou estudos importantes, divulgados em 1946. Em 14 de abril de 1952, o Decreto 30.763 criava a Comissão Executiva da Indústria de Material Elétrico, que tinha poderes para fixar programas de produção, estabelecer incentivos e propor colaboração financeira do setor público para empreendimentos no setor.

poupança de divisas, em 1960, de quase US\$ 50 milhões. Nesse sentido, recomendavam tão-somente a manutenção da proteção tarifária e os financiamentos do BNDE a projetos específicos.

Um diagnóstico semelhante aplicava-se ao setor de mecânica pesada, que até 1955 possuía uma produção nacional limitada a alguns equipamentos.³³ Com o lançamento de um programa de investimentos estatais, sobretudo pela Petrobrás, a partir de 1955, assistiu-se à articulação das empresas do setor para a modernização e a ampliação da produção, além da instalação de novas empresas. Foi criada a Associação Brasileira para o Desenvolvimento das Indústrias de Base (Abdib) e instalado no Brasil o grupo francês M.M. Schneider, através da Mecânica Pesada S.A.

Neste setor, o próprio BNDE trabalhava com estimativas de demanda da ordem de 51 mil t de equipamentos em 1960, representando um mercado potencial de US\$ 75 milhões. A produção nacional, contando apenas com os projetos em curso, deveria atingir, em 1960, cerca de 9,5 mil t. Ainda assim, não se julgou necessário, face às oportunidades já abertas e à proteção já oferecida pela Lei de Tarifas, nenhuma medida adicional de incentivo ou aporte de fundos públicos, além dos financiamentos normais do BNDE e do tratamento cambial favorecido.

A inclusão de uma meta educacional — a de número 30 — no programa do governo Juscelino deveu-se, como é sabido, a injunções políticas de última hora.³⁴ De qualquer maneira, a Comissão de Educação do Conselho de Desenvolvimento enfeixou, sob a rubrica de uma *educação para o desenvolvimento*, uma série de medidas administrativas relacionadas a todos os níveis de ensino.

Para o ensino primário, recomendava-se a adoção de regimes flexíveis de promoção, a criação de classes especiais para pré-adolescentes analfabetos e a extensão do dia letivo para seis horas e da escolarização básica para seis anos em áreas urbanas e quatro anos em áreas rurais. Para executar estas disposições seria criada a 5ª série em 1958 e a 6ª série em 1959, iniciando-se com 40 mil alunos novos em 1958, até atingir 340 mil em 1961.

No que se refere ao ensino médio, o programa previa a construção ou reaparelhamento de várias escolas técnicas industriais e agrícolas, assim como a concessão de 141 mil bolsas de estudo, distribuídas entre os vários ramos de ensino. Previa-se também uma série de medidas de ordem

³³Dedini S.A. (caldeiras); Indústria Mecânica Cavallari (equipamento para a produção de papel e celulose); Babcock e Wilcox S.A. e Cia. Brasileira de Caldeiras (caldeiras); Fischer & Schwartz, Bardela S.A. e Aços Villares (pontes rolantes).

³⁴"... Essa meta não existiu nem nos primeiros momentos, mas, na véspera da divulgação do Plano, Clóvis Salgado, que era muito amigo nosso, amigo do Juscelino, e havia sido escolhido ministro da Educação, insistiu: 'Não é possível que não haja uma meta de educação!' Nós respondemos: 'Então, Clóvis, escreva a meta de educação, porque estamos esgotados.' Não sabíamos o que fazer com a meta de educação, não tínhamos preparo para isso. E ele fez um trabalho literário, escreveu dois volumes de literatura. É claro que tínhamos uma preocupação em ter uma meta de formação humana, sabíamos que a formação era necessária, muito mais no nível técnico, de preparação de mão-de-obra, e menos no nível de pesquisadores sofisticados, de PhD..." [Lopes (1991, p. 201)].

geral para a modernização do ensino, como, por exemplo, a autorização para que as escolas técnicas fizessem contratos e cobrassem por serviços eventualmente prestados à indústria.

Para o ensino superior, as metas previam a elevação para mil alunos/ano a capacidade das escolas de engenharia, a criação do regime de dedicação integral para professores e a criação de cursos de pós-graduação e aperfeiçoamento junto às universidades. Deveriam ser instalados 14 novos institutos de nível superior, incluindo dois de mecânica (Minas Gerais), um de matemática e de física (Rio Grande do Sul) e um de economia (Distrito Federal). Os programas para o ensino primário (aumento de vagas, aperfeiçoamento de professores, combate ao analfabetismo etc.) demandariam Cr\$ 520 milhões, para o ensino médio (construção e reaparelhamento de novas escolas) seriam destinados Cr\$ 160 milhões e para o ensino superior (criação de novos institutos, aumento de vagas) Cr\$ 230 milhões. Estes gastos não incluíam as despesas de custeio da estrutura já em funcionamento.

A Comissão de Educação entendeu que os recursos orçamentários, cumpridas certas condições,³⁵ seriam suficientes à consecução das metas. Recomendou-se igualmente que dotações orçamentárias destinadas a empreendimentos já financiados pelo BNDE fossem direcionadas para as metas de educação. Entretanto, já em 1958 estava claro que as metas de dispêndio não seriam cumpridas. Quase todas as dotações do ano haviam sido consumidas na manutenção do sistema já existente [Brasil, Conselho de Desenvolvimento (1958, tomo III, p. 383)], atingindo as consignações apenas 50% do total previsto. A dependência das metas com relação ao processo orçamentário tradicional certamente constituiu um obstáculo intransponível para sua execução.

As metas físicas e os valores monetários acima descritos não permaneceram fixos ao longo do período. Ao longo de sua execução, os projetos podiam sofrer revisões, após exame pelos grupos executivos responsáveis, geralmente para níveis de produção superiores. Além disso, a disponibilidade de recursos cambiais e a inflação freqüentemente levou a alterações em cifras, ainda que a importância relativa dos recursos destinados a cada setor não tenha sido substancialmente alterada. Seja como for, exposto desta forma, o Plano de Metas demandava uma excepcional mobilização de recursos, em um momento econômico que estava longe de poder ser qualificado como favorável. Sua especificidade, entretanto, não residia tanto nas suas ambições, como na capacidade de articular velhos e novos instrumentos para a execução do plano de investimentos. O capítulo seguinte trata desta matéria.

³⁵"... desde que seja assegurado às despesas com ensino o mínimo estipulado na Constituição Federal (artigo 169) e que esses recursos sejam distribuídos segundo critério de prioridade e conveniente administração a fim de que o Ministério da Educação e Cultura possa exercer ação eficaz, visando à reestruturação do ensino de ciências e tecnologia..." [Brasil, Conselho de Desenvolvimento (1958, tomo III, p. 381)].

Capítulo 3 - O BNDE e o Plano de Metas

3.1. Estrutura Institucional

O sucesso do extenso plano de investimentos descrito acima como programa do governo Juscelino Kubitschek dependeu da articulação de várias iniciativas modernizadoras da administração pública brasileira. É certo que algumas destas inovações estavam esboçadas desde os últimos anos do Estado Novo, mas, de fato, viriam a atingir seu pleno apogeu durante o governo Kubitschek. Tais iniciativas tinham como propósito, basicamente, capacitar o Estado brasileiro como produtor de bens, como responsável pela construção e manutenção da infraestrutura e como planejador econômico. A primeira destas iniciativas foi a criação e as garantias de funcionamento asseguradas às *grandes empresas estatais*. A segunda foi a constituição de formas cada vez mais sofisticadas de *administração paralela*, como maneira de escapar às dificuldades políticas no Congresso e à ineficiência de uma burocracia pública minada pelo clientelismo.

O movimento de criação das grandes empresas estatais é, de fato, iniciado nos últimos anos do primeiro governo Vargas, com a constituição da Cia. Vale do Rio Doce, em 1942, da Cia. Siderúrgica Nacional, em 1943, da Cia. Nacional de Álcalis e da Cia. Hidroelétrica do São Francisco, em 1945. Sustentado pelo diagnóstico de que apenas o Estado disporia de recursos para a instalação, no país, de ramos básicos da produção, este movimento estendeu-se, a partir do início dos anos 50, para a organização dos setores elétrico e petrolífero.

No primeiro caso, inicialmente foi predominante a ação de governos estaduais, como o de Minas Gerais, que criaram empresas estatais e executaram planos estaduais de eletrificação, mas, posteriormente, a eles veio se juntar também o governo federal através de iniciativas legislativas que conduziram à criação do Fundo Federal de Eletrificação e do Imposto Único sobre Eletricidade. As primeiras criaram uma ampla e articulada carteira de projetos disponíveis; as segundas, mecanismos de financiamento e planejamento de grande flexibilidade. No caso do setor petróleo, após intenso debate político entre 1951 e 1953, determinou-se a constituição de uma empresa estatal monopolista que viria dar unidade e flexibilidade a um conjunto de atividades governamentais desenvolvidas até então nos quadros da administração direta, submetidas a seus controles de pessoal e verbas orçamentárias [Dias e Quaglino (1993, Cap. 4)].

Assim, o sucesso das novas empresas estatais tornou-se possível somente graças ao esforço simultâneo no estabelecimento de fontes autônomas para o financiamento de suas atividades e operações, através de vários tipos de garantias legais e medidas fiscais, e na manutenção, através de vários mecanismos, de uma administração distante o mais possível de influências políticas tradicionais.

No contexto do Plano de Metas, o que se pretendia para o setor petróleo — refino e produção —, para a produção de borracha sintética, para a exportação de minério de ferro e para os produtos siderúrgicos constituía-se, basicamente, em programas de expansão de empresas da União.

A outra iniciativa crucial para a execução do Plano de Metas foi a ampliação e a sofisticação da chamada administração paralela através da criação de conselhos e grupos executivos. Em ambos os casos, procurava-se aproximar as áreas responsáveis por determinadas políticas públicas tanto do centro das decisões políticas como de representantes daqueles setores produtivos que seriam o alvo de tais políticas. Mais uma vez, iniciativas semelhantes datavam do Estado Novo, que testemunhou a criação de inúmeros conselhos ligados ao Poder Executivo, que foram se tornando responsáveis por amplas áreas da política econômica e social. Contudo, a capacidade inovadora destas organizações seria definitivamente comprovada na execução do Plano de Metas.

Nesta nova institucionalidade, a execução do Plano de Metas teria como núcleo básico do mecanismo planejador e gerencial a associação concretizada entre o BNDE e o Conselho de Desenvolvimento.³⁶

O Conselho de Desenvolvimento, criado pelo Decreto 38.906, de 15 de março de 1956, logo após a posse do presidente da República, era composto por todos os ministros de Estado, pelos chefes dos Gabinetes Civil e Militar e pelos presidentes do Banco do Brasil e do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico. Ele teria a responsabilidade de detalhar e articular os vários componentes do Plano de Metas, aprovar a concessão dos vários tipos de incentivo previstos e mobilizar a administração pública para a implementação de decisões tomadas em seu seio. Para a execução destas tarefas, o Conselho operaria através de vários dispositivos informais, como a constituição de grupos de trabalho, ou através de outros típicos exemplos da administração paralela, os grupos executivos.³⁷

Chamados a decidir sobre políticas oficiais de estímulo setorial, operando fora do âmbito de controle do Congresso Nacional, justificados pelos princípios de centralização administrativa e descentralização executiva, cada um de seus membros devia tornar-se diretamente responsável pela execução de suas decisões no campo respectivo de atuação.

³⁶Ver, sobre o tema, os depoimentos de Lopes (1991, Cap. 6) e Campos (1992, fitas 5 e 6), bem como a descrição oferecida por Lessa (1982).

³⁷"... A estrutura do Conselho de Desenvolvimento, como já disse, era muito informal. Inicialmente organizaram-se grupos de estudo — esta era a expressão usada —, cada um com seu coordenador ... Os grupos de estudo variaram de tamanho. Alguns foram relativamente simples, reuniram um número pequeno de pessoas que detinham os elementos de informação, outros foram mais amplos, pois tratavam de áreas que exigiam decisões de várias entidades. Em alguns casos, quando se definiam os programas os grupos desapareciam. Em outros, não podiam ser desmembrados porque era necessário que exercessem funções normativas. Esse foi o caso do grupo da indústria automobilística, que se transformou em grupo executivo..." [Lopes (1991, p. 172)].

Sua forma de operação permitia um rápido acúmulo de informações sobre os recursos financeiros e cambiais disponíveis, uma identificação rápida dos problemas em questão e das alternativas envolvidas. Através da interação dos responsáveis pelas políticas, diminuía-se o potencial de conflito com as várias agências envolvidas, realizando a composição de interesses necessária no plano do próprio grupo executivo. A presença de representantes de setores das empresas garantia o afinamento das decisões governamentais com as decisões empresariais. Mesmo que este esforço de racionalização da política econômica enfrentasse alguns problemas de consistência e que a rapidez das decisões continuasse a depender da manutenção de iniciativa política, o mecanismo mostrou-se crucial para a elaboração de inúmeros projetos ao longo de todo o período [Martins (1976, p. 426)].

De todos os grupos executivos formados ao longo do governo Kubitschek, o mais importante, sem qualquer dúvida, foi o Grupo Executivo da Indústria Automobilística (Geia), criado pelo Decreto 39.412, de 16 de junho de 1956. Presidido pelo ministro da Viação e Obras Públicas, tinha como seus membros o diretor-superintendente do BNDE, os diretores da Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc), da Carteira de Comércio Exterior (Cacex) e da Carteira de Câmbio e mais representantes das indústrias. Sua função era realizar as pesquisas e determinar as medidas necessárias para a implantação da indústria automobilística no Brasil, podendo dispor, para tanto, de um vasto acervo de medidas de estímulos fiscais e cambiais, além de garantir, em certos casos, financiamentos por agências governamentais.

Para exercer funções semelhantes, também foi criado o Grupo Executivo das Indústrias de Construção Naval (Geicon), pelo Decreto 43.899, de 13 de junho de 1958, também presidido pelo ministro da Viação e Obras Públicas. O diretor-superintendente do BNDE era membro, ao lado do presidente da Comissão de Marinha Mercante, do diretor-geral do Departamento de Portos, Rios e Canais e dos diretores da Cacex, da Carteira de Câmbio e da Sumoc. O Grupo Executivo das Indústrias de Mecânica Pesada (Geimape), criado pelo Decreto 46.753, de 26 de agosto de 1958, era integrado pelo presidente do BNDE, juntamente com o presidente da Comissão de Tarifas, o diretor-executivo da Sumoc, o diretor da Cacex e o presidente da Associação Brasileira para as Indústrias de Base (Abdib).

Além dos grupos executivos, o Conselho de Desenvolvimento ainda articulava suas decisões com órgãos similares constituídos anteriormente, como a Comissão Executiva do Plano do Carvão Nacional (Cepcan), criada em 1955, ou a Comissão Consultiva de Armazéns e Silos, de 1956.

A importância do BNDE no âmbito do Conselho de Desenvolvimento foi claramente sinalizada pela ocupação da secretaria executiva do Conselho de Desenvolvimento pelo presidente do Banco. A par de um contato direto com o núcleo da decisão política, funcionários e dirigentes do Banco ocupariam um papel central no processo de detalhamento das metas. Em todos os grupos de trabalho criados pelo Conselho de Desenvolvimento para o exame de questões específicas ou

na assessoria aos grupos executivos, de maior formalização, executivos e técnicos do Banco assumiram papel decisivo na coleta e análise de informações e na formulação de políticas [Lafer (1970, Cap. 4)].

A importância do BNDE para o funcionamento do Conselho de Desenvolvimento tornaria também necessária a extensão de sua presença a outras áreas. A Lei 2.973, de novembro de 1956, que, como veremos adiante, renovaria os esquemas de financiamento do Banco, também transformou seu presidente em membro nato do conselho da Sumoc, onde as principais decisões concernentes aos incentivos cambiais seriam elaboradas. O mesmo vale para o Conselho de Política Aduaneira, criado pela nova Lei de Tarifas, aprovada em 1957, e responsável pela determinação dos níveis adequados de proteção à produção nacional. O BNDE, através de representante, também veio a exercer a função de secretário da Comissão de Investimentos, criada pela Lei 3.470, de 28 de novembro de 1958.³⁸

De qualquer forma, as relações privilegiadas do BNDE com o Conselho de Desenvolvimento não giravam apenas em torno dos recursos humanos e dos vínculos políticos que o capacitavam como agente planejador. Como agente financiador de projetos, o Banco, ao início do Plano de Metas, já abandonara o quadro estreito do Programa de Reaparelhamento Econômico, tanto do ponto de vista dos recursos que administrava quanto da extensão das atividades a que provia apoio.

3.2. Instrumentos Econômicos

Todo o aparato institucional descrito até este ponto deveria operar três grandes políticas para a execução do Plano de Metas: obtenção dos recursos externos, ampliação do investimento público e estímulo ao investimento privado.

Em primeiro lugar, face a limitações cada vez mais drásticas à capacidade de importar, sentidas de forma mais intensa no biênio 1954/55, tratava-se de se estabelecer e se propiciar as condições mais favoráveis possíveis para o ingresso de capital estrangeiro. Os principais instrumentos de tal política já vinham de antes. A estrutura dos leilões de câmbio previstos pela Instrução 70 da Sumoc (1953) veio abrir amplas possibilidades para o governo, em termos da manipulação de incentivos cambiais. O sistema permitia a manutenção de um câmbio favorecido para importações consideradas fundamentais (petróleo, papel, trigo etc.) e o recolhimento pelo governo dos ágios obtidos nos leilões de divisas para a importação dos demais produtos. No primeiro caso, oferecia ao governo a possibilidade de controlar importantes preços internos e, no segundo, uma fonte substancial de recursos fiscais e um poderoso instrumento de estímulo setorial. Neste sentido, sobretudo no caso das empresas estrangeiras, foram facultadas taxas de

³⁸Presidida pelo ministro da Fazenda, seus demais membros eram o presidente do BNDE, o diretor da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil, o diretor executivo da Sumoc e o diretor da Cacex.

câmbio favorecidas para a remessa de lucros, amortizações, juros, importações de equipamentos etc.

Por seu turno, a Instrução 113 (1955) permitia a importação de equipamentos sem cobertura cambial, simplesmente registrando-a como capital investido no país. Este simples mecanismo criava condições extremamente favoráveis para a internação de equipamentos, num primeiro momento, e, posteriormente, para a remuneração dos investimentos. Em ambos os casos, a principal responsável pela administração do sistema de incentivos foi a Sumoc, sob cuja alçada estava o orçamento de câmbio, mas as decisões mais importantes partiam do próprio Conselho de Desenvolvimento.

Em segundo lugar, vinha a ampliação dos investimentos públicos no total dos investimentos, percebida na tabela a seguir como consequência de seu maior envolvimento na construção e manutenção da infra-estrutura e na produção de alguns insumos básicos. Esta ampliação seria sustentada por vários tipos de iniciativas, que incluíam, como já vimos, a expansão das atividades de empresas estatais, a constituição de fundos de investimentos, vinculados e não-vinculados, ou simplesmente a expansão do gasto público. Neste contexto, a presença do BNDE assumiria destaque sobretudo como a agência administradora destes fundos.

Anos	Investimento Total/PIB	Investimento do Governo/PIB ^a	Investimento do Setor Produtivo Estatal/PIB ^b	Investimento Privado/PIB ^c
1955	18,4	2,8	0,6	15,0
1956	20,2	2,7	0,4	17,1
1957	21,9	3,9	0,9	17,1
1958	23,3	4,7	1,2	17,4
1959	23,3	4,1	1,8	17,9
1960	22,8	4,7	2,4	15,7
1961	22,4	4,3	2,5	15,6
1962	22,1	4,5	2,4	15,2

Fonte: FGV - Contas Nacionais.

^aEquivale ao investimento do governo como proporção do PIB.

^bSignifica investimento do setor produtivo estatal como proporção do PIB.

^cRefere-se à taxa de investimento privado.

Por último, vinha o conjunto de estímulos aos investimentos privados que os direcionassem para áreas consideradas prioritárias pelo Plano de Metas. Este conjunto de incentivos incluía desde as vantagens cambiais — como taxas preferenciais, financiamento de ágios e garantias de câmbio — até os financiamentos de longo prazo e reserva de mercado. Quanto a este último aspecto, uma proteção alfandegária mais sofisticada seria proporcionada pela reformulação da Lei de Tarifas, em 1957, mas no campo dos empréstimos de longo prazo e na garantia aos

financiamentos externos o BNDE constitui-se desde os primeiros momentos em uma agência decisiva.

3.3. O BNDE

Instituição

A criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico prende-se às iniciativas desenvolvidas no plano da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para a execução de um conjunto de projetos de investimento. Após negociações difíceis com o governo norte-americano, a Comissão foi finalmente instalada em julho de 1951, com o propósito de elaborar projetos para financiamento conjunto pelo governo brasileiro e por agências norte-americanas, cujos recursos proviriam basicamente do Banco Mundial e do Eximbank, enquanto a contrapartida brasileira seria constituída principalmente por adicionais ao imposto de renda de pessoas físicas e jurídicas.

O passo seguinte foi dado através de um acordo firmado entre os governos do Brasil e dos Estados Unidos, garantindo recursos externos para o financiamento do programa de investimentos, assinado em 14 de setembro de 1951, após gestões do ministro da Fazenda, Horácio Lafer. A garantia oficial para a obtenção dos recursos externos necessários à execução dos projetos viria através da Lei 1.518, de 24 de dezembro de 1951, que autorizava o Tesouro Nacional a contratar créditos ou constituir-se como fiador de importâncias obtidas no exterior.

Em que pesem as dificuldades vividas pela Comissão Mista, a partir de finais de 1951, e sua posterior extinção,³⁹ o recolhimento dos recursos provenientes da contrapartida brasileira terminaria por ser determinado pela Lei 1.474, de 26 de novembro de 1951. A agência responsável pela administração dos recursos, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), seria criada pela Lei 1.628, de 20 de junho de 1952.

Nos termos da lei, as fontes originais de recursos do BNDE seriam, em primeiro lugar, adicionais de 15% do imposto de renda de pessoas jurídicas e físicas — se pagassem mais de Cr\$ 10.000 — e 3% das reservas e lucros não distribuídos em poder de pessoas jurídicas. Estes valores deveriam ser compulsoriamente transferidos pelo Tesouro ao Banco. Em seguida, vinham as importâncias recolhidas apenas por ordem do ministro da Fazenda, podendo compreender até 4% dos depósitos das caixas econômicas federais, até 25% das reservas técnicas das companhias de seguro e

³⁹ "... As causas que determinaram o encerramento da CMBEU e a interrupção do financiamento de seus projetos não devem ser buscadas numa suposta virada nacionalista. De fato, as causas decisivas foram: 1) a mudança de governo nos Estados Unidos; 2) a tentativa do Banco Mundial de exercer uma função tutorial sobre a política econômica dos países demandantes de crédito, assim como o conflito entre essa instituição e o Eximbank, com inevitáveis reflexos sobre os países da América Latina, em particular o Brasil; e 3) o colapso cambial do país, que forneceu maturação e pretexto para a mudança de atitude do Banco Mundial..." [Vianna (1987, p. 87-88)].

capitalização anualmente constituídas e até 3% da receita anual dos órgãos de previdência social, excluída a importância correspondente à quota da União.

Este esquema original tinha um prazo determinado para sua execução, e os recursos arrecadados deveriam ser devolvidos no decorrer do sexto exercício, acrescido do pagamento de bonificações. Como garantia adicional, o governo também estava autorizado a realizar emissões de títulos da dívida pública para atender à devolução do produto da arrecadação das taxas e das bonificações.

Por último, seria criado um Fundo Especial de Juros, Amortizações e Resgate das Obrigações do Reparelhamento Econômico (taxas, sobretaxas, rendas e contribuições no todo ou em parte destinadas a fins idênticos aos que determinaram a criação do Banco), além da possibilidade de depósitos judiciais, produtos de juros, comissões etc. e outras rendas eventuais.

Além disso, outro aspecto importante da criação de uma agência de natureza bancária, nos termos em que se originou o BNDE, foi uma estrita exigência de rentabilidade - para posterior reembolso dos recursos arrecadados — e a administração de projetos. Os critérios de rentabilidade exigidos para a aprovação de empréstimos e as exigências implícitas na *tecnologia de projetos*, herdada na Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, induziam, em vários sentidos, as entidades financiadas a um comportamento de natureza mais empresarial, tanto do ponto de vista técnico como financeiro.⁴⁰

Um dos exemplos mais claros das dificuldades a enfrentar e da pressão que o Banco podia exercer para a modernização do setor público está na exposição dos critérios utilizados para a concessão dos empréstimos ao setor de transporte ferroviário. Quando não podia impor a transformação em sociedade de economia mista ou exigir realismo tarifário, as condições do Banco podiam implicar larga intervenção nas atividades em questão. No caso das garantias, o Banco exigia, em primeiro lugar, vinculação do recolhimento das Taxas de Melhoramentos com

⁴⁰"É, uma das motivações da criação do BNDE foi justamente a provisão da contrapartida. E havia mais de uma teoria em relação ao provimento da contrapartida. Uma seria simplesmente dotações orçamentárias. Isso é que originalmente se contemplava ... quando se procurou formalizar essa contrapartida, surgiram duas opções: criar-se uma autarquia governamental para supervisionar a provisão da contrapartida e administrar o fundo de reapearelhamento. A outra teoria é que se deveria criar uma organização bancária. Quem trabalhou muito nesta formulação foi o Guilherme Arinos, que era então assessor do Lafer. Eu também participei dessas discussões, o Cleanto Paiva Leite também. E acabou-se optando pelo Banco. E a idéia era que um banco poderia com mais naturalidade exigir dos diferentes departamentos que seriam beneficiados com investimentos a preparação de projetos e a demonstração de rentabilidade. A idéia era treinar a administração pública para o conceito de que obras públicas não devem necessariamente ser financiadas a fundo perdido, que devem ser inseridas num quadro de rentabilidade. O conceito de banco seria mais apropriado a esta idéia de análise de viabilidade e cálculo de rentabilidade. Em segundo lugar, como a idéia era empréstimo compulsório, o mecanismo bancário era mais propício para a exigência de reembolso ao Banco, necessário para a amortização do empréstimo. Foram essas idéias que prevaleceram e levaram à criação do Banco, em vez de um simples departamento ou autarquia..." [Campos (1992, fita 6)].

depósitos diretos no Banco e, em segundo, garantias reais da União ou dos estados. Caso não fossem suficientes para garantir o ressarcimento, exigiam-se então verbas orçamentárias federais ou estaduais que, destinadas às ferrovias, eram transferidas ao Banco [BNDE (1954, p. 75)].

A função do Banco, seguindo as diretrizes estabelecidas pela Comissão Mista e pela legislação que o criou, seria:

"... dentro das novas linhas da política econômica do governo, de financiar o reaparelhamento dos serviços básicos da economia nacional, bem como promover a implantação e a expansão de indústrias essenciais, para cuja realidade a atividade privada se tem mostrado incapaz. Trata-se de investimentos que exigem elevadas doses de capital, de maturação lenta, e que não podem proporcionar, pelas condições mesmas da economia nacional, os lucros a que estão habituados os investidores particulares nos seus campos tradicionais de aplicação..." [BNDE (1953, p. 14)].

Prosseguindo nesta linha, os termos da Lei 1.628 determinou que os programas financiáveis seriam o reaparelhamento do transporte ferroviário, a expansão da produção de energia elétrica, o aumento da capacidade de armazenagem e abate industrial e o financiamento às indústrias básicas. Nos três primeiros casos, o Banco inicialmente deveria financiar os projetos já aprovados pela Comissão Mista (ver Anexo 1), com destaque para o contrato firmado com a Central do Brasil, ainda em 1952, mas com respeito às indústrias básicas a natureza dos rumos a seguir exigia uma decisão autônoma:

"A conceituação de indústria básica — evidentemente mutável segundo as condições econômicas de cada país e variável de acordo com a própria evolução da conjuntura nacional — não podia constar da legislação. Os órgãos especializados do Banco, por sua vez, embora preocupados em obter limites menos imprecisos para os seus estudos, não se ativeram ainda em fixar o conceito, preferindo ir recolhendo ensinamentos e experiência do trabalho objetivo diariamente realizado, mediante análise de cada projeto. Socorrem-se, em verdade, enquanto não se decidem por definição própria, da conceituação da Comissão de Desenvolvimento Industrial, implícita na ordenação preferencial, pela mesma aprovada, de indústrias que darão ao país os elementos básicos para o desenvolvimento agrícola e industrial" [BNDE (1953, p. 33-34)].

A mesma consideração parecia válida para o setor agrícola:

"Tem-se entendido que os empreendimentos agrícolas financiáveis serão somente aqueles que, à semelhança dos serviços básicos de energia, transportes, portos etc., se caracterizem pela manifestação de efeitos promocionais apreciáveis sobre a economia rural ou urbana, redundando de sua ausência o entorpecimento das atividades agropecuárias e a inibição de sua expansão. Os projetos em questão reclamam, via de regra, pelo menos nas condições tecnológicas e sociais vigentes, elevada concentração de capital por unidade de produto, além de demandarem, para garantia de uma rentabilidade mínima, inversões elevadas, somente amortizáveis em prazos longos" [BNDE (1953, p. 34)].

Em resumo, o programa tinha o prazo de funcionamento de seus mecanismos bem determinados e os objetivos bem definidos. Para o futuro, estava claro que a sobrevivência do Banco dependeria também da continuidade do esforço de planejamento iniciado pela Comissão Mista. Enquanto as condições políticas pareciam pouco propícias a partir de meados de 1954, o próprio Banco tomava suas primeiras iniciativas neste campo.

Como produto deste esforço primeiro de estabelecer um programa mínimo de investimento baseado em informações e análises mais modernas da economia brasileira, o Banco firmou, ainda em 1953, dois convênios de pesquisa: o primeiro, contratado com a Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), levou à constituição do Grupo Misto BNDE-Cepal,⁴¹ com o objetivo de se estabelecerem projeções de longo prazo para a economia do país, em termos de crescimento, capacidade para importar etc., e as necessidades de investimento global e setorial (o Grupo Misto funcionou por mais de dois anos, produzindo um relatório de importância para a organização do Plano de Metas); e o segundo, no mesmo plano, era o convênio com o Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getulio Vargas, que tinha o objetivo de fornecer recursos à FGV para um maior detalhamento das estatísticas referentes às contas nacionais.

Se este conjunto de estudos abria novas perspectivas para a atuação do Banco para além do Programa de Reparcelamento, num plano mais concreto, o Banco também começou a dispor de recursos de outra natureza. Em 1954, os projetos de ampliação da produção de energia elétrica ganhavam uma fonte autônoma de financiamento, com a aprovação da Lei 2.308, de 31 de agosto, que criava o Fundo Federal de Eletrificação e o Imposto Único sobre Energia Elétrica. O depósito dos recursos constituídos por estas fontes seria efetivado no BNDE, que coordenaria sua aplicação até à criação definitiva da Eletrobrás.

No campo do transporte ferroviário, o Decreto 36.559, de 3 de dezembro de 1954, permitiu que o ministro da Fazenda contratasse com o Banco, em nome do Tesouro Nacional e tendo como devedora a União, empréstimos para o Programa de Reparcelamento Ferroviário no Norte e Nordeste. Como as ferrovias componentes daquelas malhas não constituíam empresas, esta foi a forma encontrada para a realização de projetos previstos pela Comissão Mista. Os empréstimos seriam amortizados com recursos provenientes das Taxas de Melhoramento e Renovação Patrimonial ou, se insuficientes, verbas especiais do Orçamento.

⁴¹"... Nós sentimos que o planejamento da Comissão Mista era de tipo setorial e tínhamos a noção de que seria útil, senão mesmo necessário, ter-se um planejamento chamado global. E a tecnologia existente na época era a da Cepal, que fazia projeções de crescimento, daí derivava a taxa de investimentos, procedendo-se então a mobilização de recursos para atingir a essa meta de investimentos. Por isso é que, já havendo essa tecnologia na Comissão Econômica para a América Latina, eu visitei o Prebisch e solicitei auxílio técnico, e a figura eminente da Comissão, que acontecia ser um brasileiro, era o Celso Furtado. Por isso eu sugeri que o Celso Furtado fosse encarregado desse grupo misto. Àquela ocasião, essa tecnologia de projeções de desenvolvimento parecia uma tecnologia válida..." [Campos (1992, fita 6)].

Pouco tempo depois, o Decreto 37.686, de 2 de agosto de 1955, oficializaria de vez esta relação, regulando o depósito no Banco das Taxas de Melhoramento e Renovação Patrimonial, cobradas pelas ferrovias brasileiras a título de adicionais às respectivas tarifas em vigor.

Apesar de todas estas iniciativas, a renovação dos mecanismos fiscais que sustentavam a ação do Banco teria de ser garantida novamente no Congresso, a partir de 1956. A proposta de manutenção destes dispositivos foi enviada originalmente pelo presidente Café Filho, em 30 de junho de 1955, assinada pelo ministro da Fazenda José Maria Whitaker, mas as negociações mais importantes ocorreram ao longo de 1956, já instalado o Conselho de Desenvolvimento e iniciadas algumas providências para a execução do Plano de Metas.

As negociações não foram fáceis, com a oposição vindo de setores liberais que temiam mais intervenção governamental, e de grupos regionais, que exigiam mais apoio para o desenvolvimento das regiões atrasadas do país e não para projetos de industrialização que beneficiariam o Sudeste e o Sul, além, é claro, dos adversários políticos do próprio Juscelino.⁴² Apesar de tudo, a continuidade de funcionamento do Banco foi garantida ainda ao final de 1956, com a aprovação da Lei 2.973, assinada em 26 de novembro. Sintomaticamente, sua aprovação foi acompanhada por vários vetos presidenciais a dispositivos que criavam isenções fiscais e vantagens para os investimentos no Norte e Nordeste.

Do ponto de vista do prazo de vigência dos mecanismos fiscais que forneciam os recursos do Banco, a nova lei elevava o período a mais 10 anos, além de garantir também uma ligeira elevação dos recursos previstos anteriormente, ampliando-se para 4% o percentual a ser recolhido sobre reservas e lucros não distribuídos em poder de pessoas jurídicas. Um outro passo importante foi a regulamentação do lançamento e resgate das Obrigações do Reaparelhamento Econômico.

O novo diploma legal dispensou definitivamente as instituições de previdência social do recolhimento de qualquer valor ao Banco, regulamentou a aplicação direta dos recursos das companhias de seguro e capitalização e determinou a incorporação ao Banco dos recursos provenientes de dividendos das empresas públicas destinados à União (com exceção da Petrobrás e das instituições financeiras).

A transformação de créditos em participação acionária foi regulamentada, e a transferência dos recursos dos adicionais do imposto de renda para o Banco ganhou maior automatismo, diminuindo a dependência das decisões ministeriais. Neste mesmo campo, a nova lei regulou a transferência ao Banco dos fundos vinculados sob sua responsabilidade e impôs tetos à participação do Banco em empreendimentos, fixada em 60% do total.

⁴²Sobre os debates parlamentares do período, ver Martins (1976, Cap. 4).

Como forma de compensação aos vetos, a nova lei estabelecia uma vinculação geográfica para os investimentos do Banco, determinando a aplicação de pelo menos 25% dos seus recursos nas regiões menos desenvolvidas. Ela também permitia empréstimos diretos a prefeituras municipais, desde que limitados a tipos específicos de obras e com a obediência de normas especiais.

No campo da administração interna, foi garantida a independência da política de pessoal do Banco, com o estabelecimento da competência privativa da diretoria e do conselho de administração para legislar sobre o assunto. Para enfrentar o aumento previsto nas atividades do Banco, o número de diretores foi ampliado para quatro. Outra medida importante foi a dispensa de obediência do Banco à legislação de 1933, que, em termos práticos, vedava formas de proteção contra depreciação monetária. Em virtude desta medida, o Banco ficou autorizado a incluir escalas móveis em seus contratos de financiamento.

Organização

A administração superior do BNDE ao longo de todo o período era composta pela Diretoria e pelo Conselho de Administração (formado pelo presidente do Banco e mais seis membros, todos de livre nomeação pelo presidente da República). O presidente do Banco era demissível *ad nutum*, mas os conselheiros tinham mandato fixado em três anos, podendo ser reconduzidos apenas uma vez. As principais funções do Conselho de Administração, cujas reuniões deviam ser semanais, eram organizar o regimento interno do Banco, aprovar sua política de pessoal, examinar e fiscalizar as operações, examinar a prestação de contas e aprovar o orçamento elaborado pela diretoria. Devia ainda deliberar sobre operações que envolvessem mais de Cr\$ 50 milhões, distribuir o serviço pelos diretores e apreciar os vetos do presidente às decisões da diretoria.

A diretoria do BNDE era composta pelo presidente do Banco e mais três membros: dois diretores e um diretor-superintendente. Em 1956, como já notamos, com a renovação da legislação que criou o Banco, o número de diretores passaria a quatro. Os cargos eram de livre nomeação do presidente da República, mas o diretor-superintendente deveria cumprir um mandato de cinco anos e os diretores de quatro anos. A diretoria tinha a atribuição de decidir sobre as operações em análise, resolver sobre todos os assuntos internos, aprovar os planos de investimento direto realizados pelas companhias de seguro, elaborar o orçamento e aprovar minutas e contratos.

De acordo com a divisão de atribuições prevista pela organização interna, o presidente deveria ter funções de representação externa, cabendo a autoridade real quanto aos assuntos internos ao diretor-superintendente. O Conselho de Administração e a Diretoria do Banco iniciaram suas atividades com a posse de seus membros em 25 de julho de 1952. O primeiro presidente foi o engenheiro gaúcho Ary Torres, o primeiro superintendente José Soares Maciel Filho e os primeiros

diretores Glycon de Paiva Teixeira e Roberto de Oliveira Campos.⁴³ A primeira tarefa do Conselho de Administração⁴⁴ foi a elaboração do Regimento Interno, aprovado pelo ministro da Fazenda em 18 de novembro e em vigor a partir de sua publicação em 1º de dezembro de 1952. A composição da direção superior do Banco ao longo do Plano de Metas pode ser vista no Anexo 2.

O primeiro organograma do Banco era composto por seis grandes departamentos: Econômico, Técnico, Financeiro, Jurídico, de Controle e Administrativo, aos quais estavam ligadas as várias unidades técnico-administrativas, estruturadas em serviços e divisões. Nesta primeira organização, o núcleo das atividades do Banco estava concentrada nos Departamentos Econômico, Técnico e de Controle das Aplicações.⁴⁵

O Departamento Econômico tinha como função principal a realização de estudos e pesquisas econômicas mais gerais, coletas de estatísticas, necessidades de investimentos setoriais, definição dos critérios de investimento do Banco etc. O Departamento Técnico realizava as tarefas concretas envolvidas na análise de projetos, sobretudo no que se refere aos aspectos relacionados à engenharia, e o Departamento de Controle das Aplicações era responsável pelas ações de fiscalização dos projetos em curso (obras, instalação de equipamentos, execução de serviços etc.) e tinha o poder de formular instruções para que mutuários melhorassem sua organização e produtividade.

Desde 1955, entretanto, registravam-se menções, nos relatórios do Banco, à necessidade de agilizar o processamento dos pedidos de financiamento através da constituição de grupos de trabalho, em substituição à análise departamentalizada. Na mesma direção, outra medida sugerida era a criação de um Departamento de Projetos [BNDE (1955, p. 63-64)]. Entretanto, do ponto de vista organizacional, a estrutura criada em 1952 viria sofrer alterações substanciais

⁴³"... E o Lafer também não gostaria, pela simples razão de que o Lafer queria ser e foi o presidente do BNDE. Por isso os estatutos do BNDE foram estatutos curiosos. O poder está concentrado no superintendente e não no presidente ... O presidente é mais um *public relations* do Banco, uma figura cerimonial. E a razão era que o Lafer não podia acumular duas funções executivas, de ministro da Fazenda e de presidente do BNDE, mas queria ter um superintendente muito ligado a ele, o que excluiria a idéia do Gudín ... Por isso ele propôs o Ary Torres, que, além de ser inquestionavelmente capaz, era muito ligado pessoalmente, afetivamente, a ele; sempre o consultaria em qualquer decisão importante do Banco..." [Campos (1992, fita 6)]. Ao final, Getúlio Vargas não permitiu que Lafer assumisse a presidência do Banco, nomeando em seu lugar Ary Torres e reservando a superintendência para um homem de sua estrita confiança, José Soares Maciel Filho.

⁴⁴Os primeiros conselheiros nomeados em 1952 foram Paulo Quartim Barbosa, João Pedro Gouveia Vieira, Guilherme Arinos e Lucas Lopes.

⁴⁵O Departamento Financeiro executava as operações do Banco e era responsável pelos serviços contábeis e de cadastro, cabendo ao Departamento Jurídico o estudo das implicações legais da colaboração financeira prestado pelo Banco, assim como a elaboração e redação de contratos. As atividades de administração geral do Banco eram confiadas ao Departamento Administrativo.

apenas em 1958, quando a pressão das atividades e o projetos do Plano de Metas as tornaram inevitáveis.

A mais importante delas, sem dúvida alguma, foi a análise de projetos por grupos de trabalho. Até então, uma vez protocolado o pedido de financiamento, o projeto era enviado aos quatro departamentos responsáveis (Econômico, Jurídico, Financeiro e Técnico) para que fossem dados os pareceres específicos, que eram consolidados pelo chefe do departamento e levados ao diretor-superintendente. Este deveria resumí-los e levar todo o material à análise da Diretoria ou do Conselho de Administração, se o seu valor ultrapassasse certo limite. Com o acúmulo de atribuições e atividades, nem sempre os quatro pareceres ficavam prontos nos prazos determinados ou ao mesmo tempo, trazendo considerável demora ao processo decisório.

“... O BNDE no início tinha uma conotação muito técnica. Eram poucos os projetos, então o técnico tendia a penetrá-lo mais fundo. O engenheiro, por exemplo, que pegava um projeto de energia elétrica, embora não sendo um especialista no setor elétrico, muitas vezes chegava a detalhes de conferir, de forma mais ou menos simplificada, perfis de barragem, cálculos de linhas de transmissão e examinar, com grau razoável de profundidade, os orçamentos. Esses aspectos técnicos foram, ao longo do tempo, tornando-se incompatíveis com a diversificação e com o aumento do número de operações de financiamento. Então, foi sendo impossível aperfeiçoar muito o aspecto tecnológico. E, com o tempo, percebeu-se que havia um certo exagero nesse tipo de análise. Não caberia, propriamente, a um órgão de fomento, a um órgão de financiamento, ir além da verificação de alguns princípios básicos, de alguns parâmetros fundamentais, de modo a penetrar mais na essência do que no detalhe. A importância do empreendimento, em si, passou a ser o aspecto fundamental, ao invés de se dedicar mais tempo ao aspecto tecnológico...” [Vivacqua (1982, folha 6)].

Neste ambiente, a extensão dos pareceres técnicos começou a se tornar um problema, e a análise de um projeto podia consumir até mesmo um ano [Lago Filho (1982, folhas 4 e 6)]. Com as modificações adotadas, a partir de 1958, os projetos passaram a ser analisados por grupos de trabalho compostos por técnicos de vários departamentos, com o propósito de produzir pareceres já consolidados e no mesmo prazo. O controle sobre todo o trabalho seria exercido através de comunicação constante entre o representante de cada departamento e sua chefia, e ao fim do processo todo o material seria levado diretamente ao diretor-superintendente, obedecendo-se, a partir daí, ao mesmo procedimento anterior.

Em 1958, também o organograma sofreria mudanças importantes. Maior urgência em articular ações no sentido de assegurar recursos externos para os projetos em curso, em vista tanto da

retomada de financiamentos do Eximbank e do Banco Mundial quanto da necessidade em ampliar os contatos com fornecedores de equipamentos levou à criação do Departamento de Operações Internacionais, que tinha também a atribuição de investigar os impactos que os compromissos externos teriam sobre o balanço de pagamentos e sobre a dívida externa do país.⁴⁶

Outra inovação ocorrida nos anos do Plano de Metas foi a criação de escritórios regionais para busca de oportunidades de investimento e captação de projetos fora do eixo do Sudeste. A experiência mais bem-sucedida, vinda na esteira da parcial vinculação regional dos investimentos, foi o estabelecimento do Escritório de Recife.

Do ponto de vista do quadro de pessoal, a organização do Banco era relativamente simples, com três — depois quatro — carreiras de nível superior distribuídas pelos departamentos. Inicialmente, as carreiras de nível superior eram as de engenheiro, economista e advogado, sendo mais tarde acrescentada a de contador. O quadro a seguir permite ter alguma idéia acerca da evolução do pessoal do Banco ao longo do período de execução do Plano de Metas.

Quadro de Pessoal		
	1955	1960
Cargos em Comissão	64	120
Advogados	9	19
Economistas	10	27
Engenheiros	25	38
Contadores	-	21
Assistentes Técnicos	38	94
Assistentes Administrativos	58	171
Auxiliares Administrativos	80	-
Operadores	7	12
Serventes	45	-
Outros	13	28
Total	349	414

Considerando que os dados acima referem-se tão-somente a cargos existentes e não efetivamente ocupados, o número de funcionários do Banco era bem pequeno em 1955 e sofreu modificações apenas razoáveis até 1960. Em termos globais, o número de funcionários elevou-se neste período

⁴⁶O número de cargos de chefia no organograma pode impressionar, se levarmos em conta o pequeno número de técnicos. A criação destes, entretanto, tinha motivos bem práticos: garantir, através de adicionais, um melhor salário para o maior número possível de técnicos [ver Câmara (1982, folha 24) e Rodrigues (1982, folha 23)].

em apenas 18%. As carreiras de nível superior do Banco certamente mais que dobraram, mas apenas porque partiam de patamares bem baixos. De fato, pouco mais de 50 engenheiros e economistas analisaram os projetos financiados pelo Banco e um sem-número de outros não aprovados, além de participarem das atividades de outros conselhos e órgãos governamentais que contavam com a colaboração do Banco.

Recursos e Projetos

Desde os primeiros exercícios, as dificuldades com o repasse dos recursos implicaram substancial redução nas receitas do Banco.⁴⁷ Em 1954, estimou-se que, dos Cr\$ 8,8 bilhões previstos como produto das várias fontes para o triênio 1952/54, seriam repassados ao Banco apenas Cr\$ 5,5 bilhões, dos quais Cr\$ 5,26 bilhões seriam constituídos pelos adicionais do imposto de renda [BNDE (1954, p. 61-64)].

De fato, a forma de recolhimento adotada para os adicionais do imposto de renda, que deveriam constituir cerca de 60% dos fundos postos à disposição do BNDE, era tal que somente no segundo semestre do ano eram repassados os recursos devidos no exercício do ano anterior. Problemas relacionados com a forma de lançamento, arrecadação e contabilidade de adicionais a um imposto de crucial importância na receita da União — portanto, de arrecadação demorada e administração complexa — levaram a que somente em setembro e novembro de 1953 os recursos devidos em 1952 fossem repassados [BNDE (1953, p. 31-32)]. Em face desta situação, por diversas vezes o Ministério da Fazenda passou a adiantar os recursos para o Banco, antes de efetivo recolhimento, mas sem que a situação fosse definitivamente regularizada.

As dificuldades eram ainda mais graves no que se refere aos depósitos das companhias de seguro e capitalização, caixas econômicas e instituições de previdência social. Em primeiro lugar, dependiam de expressa determinação do ministro da Fazenda. Em 1953, por exemplo, a Portaria 834, de 18 de setembro, determinou que as companhias de seguro e capitalização que funcionam no país, inclusive as que operam sob a forma de cooperativa ou sociedade mútua, ficaram obrigadas a recolher ao Banco 25% do valor das reservas técnicas que devessem constituir no exercício de 1953. O mesmo procedimento teria de ser adotado para 1954, e assim por diante. Em segundo lugar, as companhias de seguro e capitalização, além de questionarem os valores envolvidos, foram ao próprio Poder Judiciário para eximir-se de tal cobrança.

No caso das instituições governamentais, dada a sua precária situação financeira, o governo habitualmente não considerava oportuno o recolhimento ao BNDE das parcelas dos depósitos das

⁴⁷Em fevereiro de 1957, a *Conjuntura Econômica* noticiava que o déficit orçamentário era a principal causa da não transferência ao BNDE dos recursos previstos em lei.

caixas econômicas federais e das receitas anuais das instituições previdenciárias, privando o Banco de mais esta parcela. Por seu turno, dificuldades de conceituação faziam com que não houvesse sequer previsão quanto à natureza dos recursos a serem transferidos para o *Fundo Especial de Juros, Amortizações e Resgate das Obrigações do Reaparelhamento Econômico*.

Com a ajuda da Tabela 1, ao final da seção, podemos nos dar conta do efeito concreto destes problemas. Entre 1952 e 1955, os recursos efetivamente transferidos ao Banco jamais chegaram a alcançar sequer a metade dos recursos potenciais, previstos em lei. Em 1954, os recursos transferidos atingiam apenas 22% dos recursos potenciais. Somente após o início do Plano de Metas, quando o Banco foi posto em uma posição crucial para a execução de várias metas, é que os recursos transferidos aproximaram-se dos recursos potenciais. Isto foi conseguido sobretudo através da aprovação da Lei 2.973, que, como vimos, previa mecanismos mais automáticos para a transferência dos recursos do Tesouro e da importância cada vez maior assumida pelos fundos vinculados, que não tinham problemas significativos de administração. Em 1959, os recursos efetivamente transferidos já representavam 82% dos recursos potenciais.

Com respeito à participação do Banco no financiamento a projetos, a legislação que criou o Banco, em conjunto com várias outras medidas legais promulgadas ao longo do período, previa diversas formas. A mais importante, sem dúvida, foi o financiamento reembolsável, que podia ser utilizado de várias maneiras, de acordo com a natureza dos projetos, desde a movimentação de uma conta corrente segundo o cronograma de aplicações até a execução direta dos investimentos pelo Banco, através de pagamentos, escriturando-se os débitos do mutuário.⁴⁸

Uma segunda forma era constituída pela participação no capital social, que vinha sendo objeto de discussões inconclusivas desde 1954 [BNDE (1954, p. 77)], mas que assumiria importância por ocasião do envolvimento do Banco com o setor siderúrgico. Ela poderia ocorrer pela transformação de um empréstimo anterior em participação acionária ou por uma decisão de princípio. Esta última modalidade tinha de ser cercada de garantias. Caso, por exemplo, a participação no empreendimento atingisse níveis elevados, deveria ser dividida em participação e empréstimo, tomando o Banco equipamentos como garantias. As ações do Banco deveriam ser sempre preferenciais e ele deveria nomear um diretor e um membro do Conselho Fiscal.

Além disso, a empresa responsável pelo projeto deveria constituir um fundo para o resgate das ações do Banco, composto pela distribuição de lucros líquidos. O Banco via com muito otimismo a experiência a ser acumulada na participação na gestão de empresas e as possibilidades de melhor retorno para os recursos investidos. Também havia a possibilidade da realização de

⁴⁸O empréstimo podia ainda incluir uma quota de educação e treinamento técnico, até 3% do valor do financiamento e submetida às mesmas condições e garantias, para ser despendido em aperfeiçoamento do pessoal da empresa e, após 1958, incluir um cláusula de escala móvel para garantir o seu valor face à inflação.

operações de *underwriting* e subscrição de debêntures, mas na ausência de regulamentação mais detalhada raramente o Banco fez uso dessas possibilidades.

Outra modalidade importante de financiamento oferecida pelo Banco no período foram as inversões diretas realizadas pelas companhias de seguro e capitalização e caixas econômicas federais. As empresas demandantes de recursos entravam diretamente em contato com as companhias de seguro e capitalização, dispensadas, em virtude de uma decisão legal, de realizar os mencionados depósitos compulsórios no Banco, mas que continuavam obrigadas a realizar investimentos nos montantes previstos na lei. Para realizá-los, as companhias de seguro deveriam ter a iniciativa de entrar em contato com o Banco para pedir autorização para efetuar o investimento requerido. O projeto deveria ser apresentado em acordo com as normas do Banco e, uma vez aprovado o empreendimento, as próprias companhias decidiriam sobre a forma que assumiria sua participação, assim como as modalidades de desembolso.

Outra forma de cooperação também adotada pelo Banco foi o financiamento a contratantes de mutuários. Frequentemente, prazos estabelecidos por contratantes eram desobedecidos devido a dificuldades com fornecedores ou empreiteiras subcontratados. Nestas condições, o Banco adiantava pagamentos diretamente aos contratantes, com condições ajustadas ao nível de execução do projeto, tanto para o caso de obras e serviços como para a aquisição de equipamentos. Este mecanismo foi frequentemente utilizado pelos projetos de reequipamento ferroviário. O prazo dos empréstimos seria o mesmo do projeto em execução, sendo as garantias fornecidas pelo mutuário do empréstimo principal.

Com respeito ao valor dos pedidos de financiamento encaminhados ao Banco ao longo do Plano de Metas, seu nível mostrou-se bastante oscilante. A tabela a seguir revela que a soma dos pedidos de financiamento situou-se em torno dos Cr\$ 15 bilhões em 1956 e 1958, mas chegou a mais de Cr\$ 30 bilhões em 1957, 1959 e 1960. Como o nível de recursos postos à disposição dos mutuários não sofreu as mesmas variações, a relação entre financiamentos concedidos e demandados acompanhou a variação destes últimos. De qualquer forma, em apenas uma ocasião (em 1958) o volume de financiamentos concedidos ultrapassou a metade dos recursos demandados. Excluído este ano, a média da relação situou-se em 35%.

BNDE: Relação entre Financiamentos Concedidos e Demandados - 1955/60
(Em Cr\$ Milhões)

	Concedidos	Demandados	%
Até 1955	8.265,78	30.886,00	27
1956	7.122,64	14.890,90	48
1957	8.414,69	30.428,40	28
1958	12.241,79	15.064,30	81
1959	9.932,37	32.742,20	30
1960	13.554,96	33.893,60	40

Fontes: Relatórios de Atividade do BNDE.

O Banco também dispôs, ao longo do Plano de Metas, além de seus recursos próprios, dos chamados recursos especiais e dos recursos vinculados. Os primeiros eram compostos, como vimos em outra ocasião, por seu capital e reservas, pelo Fundo do Reparcelamento Econômico, por depósitos compulsórios de vários tipos e pelo Fundo Especial de Juros, Amortizações e Resgate das Obrigações do Reparcelamento Econômico.

Os recursos especiais poderiam provir de várias fontes. A mais importante delas era o Acordo do Trigo, firmado em duas ocasiões com o governo norte-americano, a primeira em novembro de 1955 e a segunda em dezembro de 1956. Através desses acordos, os dólares provenientes da venda ao Brasil de excedentes agrícolas norte-americanos eram transformados automaticamente em empréstimos ao Brasil, em cruzeiros, com largos prazos de carência e baixas taxas de juros. Em casos especiais, o Banco também administrou empréstimos em moeda estrangeira para posterior repasse a mutuários e, por fim, estava prevista a possibilidade de lançamento de títulos mobiliários.

Os recursos vinculados, como já examinamos, provinham da arrecadação de taxas e impostos federais destinados a programas setoriais específicos, cuja administração foi entregue ao BNDE. Por exemplo, o Fundo Federal de Eletrificação (Lei 2.308, de 31 de agosto de 1954) era composto pela quota federal no Imposto Único sobre Energia Elétrica, por 4% da arrecadação do Imposto sobre Consumo e mais 10% da Taxa de Despacho Aduaneiro. O Imposto Único, por sinal, era integralmente repassado ao Banco, que retinha os 40% da quota federal e repassava aos estados e municípios os restantes 60% apenas para o financiamento de programas de eletrificação aprovados.

O Fundo de Renovação e Melhoramento das Ferrovias foi criado em 2 de agosto de 1955 (Decreto 37.686), incorporando várias taxas de melhoramento e de renovação patrimonial criadas desde 1945. Ao Banco foi entregue a administração destes recursos, como forma de

garantir o financiamento do Programa de Reaparelhamento, mas eles podiam ser utilizados em necessidades correntes, dependendo da aprovação do Banco.

O Fundo de Pavimentação, instituído em decorrência das modificações na legislação fiscal referente a combustíveis e lubrificantes, era composto pelas diferenças de preços entre produtos nacionais — de menor custo — e importados. Importando ainda grande quantidade de derivados, as economias de divisas proporcionadas pela produção interna eram, assim, parcialmente repassadas ao Fundo. Os recursos estavam destinados a programas de pavimentação de rodovias e à construção de novas rodovias em substituição a ramais ferroviários deficitários, executados pelo Departamento Nacional de Estradas de Rodagem e pelos Departamentos Estaduais. Parte considerável dos recursos entregues pelo Banco destinava-se à aquisição de equipamentos.

Vários outros programas também tiveram fundos vinculados administrados pelo Banco ao longo do período, como foi o caso dos recursos destinados à constituição do capital da Rede Ferroviária Federal, do programa de construção naval, organizado em torno ao Fundo de Marinha Mercante, criado em maio de 1958, e de parte das obras de remodelamento dos portos, financiadas pelo Fundo Portuário Nacional, criado em julho de 1958 [BNDE (1958, p. 51)]. A importância relativa das várias fontes de recursos também pode ser analisada com a ajuda da Tabela 1.

Os Acordos do Trigo constituem uma fonte estável de receitas ao longo do período, situando-se sempre na faixa dos 10% das receitas globais, cabendo as transformações mais importantes à posição relativa dos fundos vinculados face aos recursos próprios. Mesmo analisando apenas os recursos potenciais e não aqueles efetivamente postos à disposição do Banco, vemos que as fontes vinculadas começam a assumir importância já em 1955, com o início do recolhimento do Fundo Federal de Eletrificação. No ano seguinte, o percentual já atinge 45% dos recursos potenciais do Banco e, com toda certeza, uma fatia ainda mais expressiva dos recursos efetivos. A partir daí, a tendência é sempre crescente. Em 1958 e 1959, ainda que os adicionais do imposto de renda continuem a constituir a maior fonte individual dos recursos do Banco, a soma dos fundos vinculados representa mais da metade do valor global.

No que se refere ao processo de enquadramentos e análise dos projetos, a única área mais ou menos incerta, em termos dos critérios, era a das chamadas indústrias básicas. O Banco terminou por utilizar as diretrizes firmadas pela antiga Comissão de Desenvolvimento Industrial, cobrindo os seguintes setores: metalurgia do cobre, do alumínio e suas ligas, siderurgia (aços especiais), produção de ácido sulfúrico, produção de amoníaco sintético, produção de álcalis, indústria de fertilizantes, indústria de material elétrico pesado, indústria de material ferroviário, indústria de máquinas agrícolas e veículos automotores.

Estabelecido este enquadramento mais geral acerca da natureza dos projetos financiáveis, estes deveriam ainda ser analisados por critérios de *prioridade genérica e prioridade específica*.

A prioridade genérica era julgada em função da inclusão do projeto em um diagnóstico de insuficiência da produção doméstica atual e da insuficiência da produção doméstica face às projeções de consumo futuro. Também eram julgados os efeitos da expansão da produção sobre a balança de pagamentos, a dificuldade relativa experimentada na mobilização de recursos privados para o setor, a influência da expansão do setor sobre o aproveitamento de fatores, sobretudo matérias-primas, combustíveis e mão-de-obra de origem nacional, e os efeitos estimados da expansão prevista no projeto sobre os demais setores da economia.

A prioridade específica era determinada de acordo com a proporção que a unidade produtiva em questão representava na expansão da produção prevista para o setor, ou seja, a dimensão relativa do projeto, o efeito sobre o balanço de pagamentos, o grau de colaboração necessária do setor público, os ganhos de escala envolvidos e o processo tecnológico adotado. Também deveriam ser considerados a contribuição do empreendimento para a criação ou expansão do parque industrial já existente, a estrutura de capital da empresa (nacional ou estrangeira, aberta ou fechada) e os efeitos gerais (inclusive tributários) sobre a economia.

Quanto ao caráter das organizações financiáveis, os relatórios do Banco enfatizam a inexistência de qualquer restrição quanto à natureza jurídica da organização — pessoa jurídica de direito público ou privado — ou ao seu tempo de funcionamento. Havia uma preferência por projetos de dimensões maiores e um exame prévio quanto à viabilidade tecnológica do projeto. Inexistiam, a princípio, restrições ao capital estrangeiro, em acordo com as disposições originais provindas do governo Vargas. De fato, os critérios fundamentais obedecidos pelo Banco eram ditados pelas restrições quanto à disponibilidade de recursos e pela rentabilidade prevista para o empreendimento e sua integração nos programas governamentais.

Esta disposição não evitava, contudo, polêmicas internas na discussão dos projetos, como no caso da Sanbra e do empréstimo à Light:

“... Eu diria que o maior debate econômico em termos de discussão filosófica ocorreu na aprovação do projeto da Sanbra. O projeto da Sanbra, que era uma multinacional, foi aprovado ... Mas houve uma longa e complexa discussão na diretoria entre o Sr. Roberto Campos e o Dr. Ewaldo Correia Lima, então diretor substituto — e aí foram aos fundamentos da economia, foi uma discussão realmente memorável. O projeto da Sanbra foi aprovado na diretoria — e aí eu estou falando de memória, posso estar equivocado — por três a dois. Foi realmente uma discussão filosófica em termos do conceito de desenvolvimento econômico e se era importante financiar projetos de capital estrangeiro ou não...”
[Abreu (1982, folha 5).

No caso do pedido de financiamento da Light para a ampliação das instalações em São Paulo, o debate foi ainda mais intenso:

“... Houve um segundo financiamento, muito discutido, que foi o financiamento da Light. A Light tinha um projeto urgente, de alta prioridade nacional, que era,

se não me engano, a Usina Nilo Peçanha, nós precisávamos desta energia, era uma energia barata e precisávamos dessa energia rapidamente e a Light solicitava financiamento. Qual foi minha reação: nós não damos financiamento convencional, o que nós fazemos é financiar a Light mediante debêntures conversíveis em ações. E foi dado assim um financiamento em debêntures conversíveis que se tornaram uma enorme fonte de receita para o BNDE. Foi na realidade uma espoliação ao reverso, nós espoliamos a Light. Por quê? Porque, àquela ocasião, o valor patrimonial da Light estava extremamente deprimido porque havia uma legislação de contabilização do patrimônio pelo custo histórico. Quando passamos a uma legislação mais inteligente, quer dizer, reconhecer que existe inflação e que portanto é preciso haver uma correção monetária do patrimônio, o que ocorreu? Valorizaram-se enormemente as ações da Light, o BNDE exerceu seu direito de conversão em ações e teve um enorme lucro..." [Campos (1982, folhas 12 e 13)].

Em média, os juros aplicados aos financiamentos aprovados eram de 9,5% a.a., variando entre 8% para os setores de infra-estrutura e 11% para o setor de indústrias básicas, implicando, reconhecidamente, forte subsídio às atividades face ao ritmo da inflação. Sobre os empréstimos concedidos eram ainda cobradas uma comissão de abertura, no valor de 1% do total, a comissão de aval, caso estivesse prevista, no valor de 2%, e taxas de fiscalização variáveis.

O Banco exercia um estrito controle sobre a aplicação dos financiamentos. Ele deveria autorizar qualquer modificação a ser realizada em qualquer item do projeto, a entidade financiada deveria fornecer todas as informações aos funcionários ou consultores contratados, permitir fiscalização *in loco* de atividades previstas em contrato (instalações de equipamentos, obras etc.) e receber relatórios periódicos.

A apresentação de um projeto devia obedecer a uma rotina estabelecida pelo Banco. A invocação de apoio devia ser iniciada por uma consulta prévia, que deveria ser concretizada pela transmissão das linhas gerais do projeto ao Departamento de Projetos. O projeto definitivo deveria conter alguns componentes básicos: um sumário; a caracterização da empresa; informações de ordem financeira e jurídica sobre a mesma; e as especificações técnicas e econômicas sobre o projeto.

Daí, a proposta subiria à diretoria, que, caso aprovasse esta primeira versão, exigiria a apresentação do pedido definitivo. Mesmo que houvesse algum nível de interferência política direta, como foi o caso dos avais concedidos às companhias de transporte aéreo, eram obedecidos certos limites:

"... Foi um problema interessante para a nossa experiência no Banco, quando era um setor que inicialmente não pensaria em contemplar. Mas no começo houve muita conotação política na entrada do Banco no setor. Desejava-se inaugurar Brasília com jatos, os maiores jatos daquela época, um DC-8 ou o Boeing, de modo que havia uma competição das duas empresas junto à antiga Panair, cada uma querendo pôr o seu produto, e a Panair, face ao volume de investimento, necessitava de uma garantia do governo para a operação externa. Evidentemente,

o BNDE, para o tamanho da operação, seria o órgão adequado. Para enfrentar o projeto, a análise técnica demonstrou que a operação não era econômica, era política, era uma operação comercial e militar, a experiência na era do jato, mas não era bancável. Houve uma insistência muito forte, na área superior, na área do Conselho de Administração, tanto que forçaram a decisão com o apoio técnico. Então, chegou-se a um impasse, que não havia apoio técnico. Mas felizmente ficou uma posição bem marcada, a do Banco, reconhecendo que daria o aval em condições muito especiais, com o decreto do presidente da República considerando de alta prioridade para o país e estipulando que o Banco entrasse na operação como agente do Tesouro, sem comprometer o seu recurso ... E assim foi quebrado o impasse, houve o aval, criaram o DC-8 da Panair, Brasília foi inaugurada com aviões quadrimotores, jatos etc. Mas não se arranhou os princípios fundamentais..." [Lara (1982, folha 11) e Lobo (1982, folha 11)].

Um procedimento similar ao adotado no caso do projeto referente à barragem de Cachoeira Dourada, incluído na meta da produção de energia elétrica:

"... uma concorrência séria, na época de Cachoeira Dourada, em que dei o parecer contrário à decisão que veio ser tomada pelo Banco, dizem que por ordem até da Presidência da República. Mas isso não me abalava, porque eu queria dar o meu parecer, como sempre fizeram os técnicos do Banco, com muita independência. A administração podia decidir o que quisesse, mas havia uma independência..." [Rodrigues (1982, folha 18)].

Como já vimos, a tramitação dos projetos, antes de 1958, era segmentada e detalhada: cada departamento dava seu parecer sobre o aspecto pertinente do projeto, sendo sumariado, em seguida, pelo parecer do diretor-superintendente e julgado pela diretoria ou pelo conselho de administração, se fosse o caso.

Após 1958, com a criação dos grupos interdepartamentais para a apresentação de pareceres articulados, o projeto era levado ao Departamento de Projetos, cujo chefe coordenava um desses grupos de trabalho. Levada a matéria à diretoria ou, se fosse o caso, ao conselho de administração, pelo diretor-superintendente, era relatada por um de seus membros. Uma vez aprovado, o projeto retornava à Superintendência para elaboração do contrato e outras providências.

Em termos gerais, os relatórios do período apresentam poucos detalhes com respeito às principais dificuldades vividas pelo Banco, como organização, na administração dos projetos. Entretanto, alguns aspectos são comumente mencionados. O primeiro deles, evidentemente, foi a concessão fragmentada dos financiamentos internacionais previstos no plano da CMBEU. Com graves repercussões ao longo de todo o período, esta circunstância determinou inúmeros atrasos nos projetos e, por vezes, tornou necessária uma reelaboração completa. Em segundo lugar, estava a alta geral dos preços, que, registrada desde o início das operações, terminou forçando revisões continuadas dos orçamentos aprovados, com comprometimentos adicionais crescentes.

Com respeito à retenção dos valores destinados ao Banco pelo governo federal já fizemos alguns comentários, mas também foram significativas as dificuldades sentidas na aplicação dos recursos pelos mutuários, em consequência das revisões de cronogramas e orçamentos. Estes impedimentos foram significativos principalmente no caso do programa de reaparelhamento ferroviário, implicando redução na rotação dos recursos do Banco.

Tabela 1a

Recursos do BNDE - 1952/59

(Em Cr\$ Milhões)

	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959
I - Recursos Potenciais	1.419,00	2.659,00	3.452,00	6.749,00	13.185,00	17.083,00	22.885,00	31.712,00
					0		0	
1. Recursos Próprios	1.419,00	2.659,00	3.452,00	4.582,00	5.643,00	6.645,00	8.814,00	12.026,00
A. Fundo de Reparelhamento Econômico	1.398,00	2.651,00	3.316,00	4.175,00	5.447,00	5.602,00	6.930,00	8.700,00
a. Adicionais do Imposto de Renda	1.398,00	1.690,00	2.228,00	2.959,00	3.889,00	4.432,00	5.103,00	6.500,00
b. Companhias de Seguro e Capitalização		185,00	170,00	153,00	196,00	247,00	375,00	500,00
c. Caixas Econômicas		549,00	660,00	747,00	906,00	923,00	1.452,00	1.700,00
d. Institutos de Previdência Social		227,00	258,00	316,00	456,00			
B. Outros Recursos Próprios	21,00	8,00	136,00	407,00	196,00	1.043,00	1.884,00	3.326,00
a. Capital Social	20,00							
b. Divid. de Sociedades de Economia Mista						186,00	203,00	476,00
Saldo Operacional	1,00	8,00	58,00	265,00	41,00	589,00	1.224,00	2.298,00
Amortizações de Financiamentos			78,00	142,00	155,00	268,00	457,00	552,00

2. Recursos Especiais	1.568,00	2.210,00	2.000,00	3.000,00
A. Primeiro Acordo do Trigo	1.568,00	0,00		
B. Segundo Acordo do Trigo	0,00	2.210,00	2.000,00	3.000,00
3. Recursos Vinculados	2.167,00	5.974,00	8.228,00	12.071,0
				16.686,00
				0
a. Capital de RFFSA		826,00		0,00
b. Fundo de Renovação Patrimonial	284,00	1.090,00	1.119,00	973,00
c. Fundo de Melhoramento de Ferrovias	284,00	1.090,00	1.119,00	973,00
d. Fundo Federal de Eletrificação	1.093,00	1.328,00	1.420,00	2.117,00
e. Imposto sobre Energia Elétrica	506,00	638,00	718,00	832,00
f. Fundo de Pavimentação		1.462,00	2.421,00	2.865,00
g. Fundo Especial para Ramais Deficitários		366,00	605,00	716,00
h. Fundo de Marinha Mercante				1.809,00
i. Taxa de Renovação da Marinha Mercante				252,00
j. Fundo Portuário				1.534,00
				3.263,00
II - Recursos Efetivos	391,00	1.213,00	772,00	2.103,00
III - Déficit Anual	-1.028,00	-1.446,00	-2.680,00	-4.646,00
				-9.627,00
				-5.849,00
				-7.545,00
				-5.740,00

Fonte: BNDE (1959).

Tabela 1b

Recursos do BNDE - 1952/59

(Em %)

	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959
I - Recursos Potenciais	100							
1. Recursos Próprios	100	100	100	68	43	39	39	38
A. Fundo de Reparçamento Econômico	99	100	96	62	41	33	30	27
a. Adicionais do Imposto de Renda	99	64	65	44	29	26	22	20
b. Companhias de Seguro e Capitalização	-	7	5	2	1	1	2	2
c. Caixas Econômicas	-	21	19	11	7	5	6	5
d. Institutos de Previdência Social	-	9	7	5	3	-	-	-
B. Outros Recursos Próprios	1	-	4	6	1	6	8	10
a. Capital Social	1	-	-	-	-	-	-	-
b. Divid. de Sociedades de Economia Mista	-	-	-	-	-	1	1	2
Saldo Operacional	-	-	2	4	-	3	5	7
Amortizações de Financiamentos	-	-	2	2	1	2	2	2
2. Recursos Especiais	-	-	-	-	12	13	9	9
A. Primeiro Acordo do Trigo	-	-	-	-	12	-	-	-
B. Segundo Acordo do Trigo	-	-	-	-	-	13	9	9
3. Recursos Vinculados	-	-	-	32	45	48	53	53
a. Capital de RFFSA	-	-	-	-	-	5	-	-
b. Fundo de Renovação Patrimonial	-	-	-	4	8	7	4	3
c. Fundo de Melhoramento de Ferrovias	-	-	-	4	8	7	4	3
d. Fundo Federal de Eletrificação	-	-	-	16	10	8	9	8

e. Imposto sobre Energia Elétrica	-	-	-	7	5	4	4	3
f. Fundo de Pavimentação	-	-	-	-	11	14	13	9
g. Fundo Especial para Ramais Deficitários	-	-	-	-	3	4	3	3
h. Fundo de Marinha Mercante	-	-	-	-	-	-	8	11
i. Taxa de Renovação da Marinha Mercante	-	-	-	-	-	-	1	2
j. Fundo Portuário	-	-	-	-	-	-	7	10
II - Recursos Efetivos	28	46	22	31	27	66	67	82
III - Déficit Anual	-72	-54	-78	-69	-73	-34	-33	-18

Fonte: BNDE(1959).

3.4. Financiamentos e Projetos

Na seção anterior, examinamos as transformações institucionais do Banco, a constituição de suas fontes de recursos e sua constituição como aparato planejador do Estado brasileiro para a condução do programa de Metas. Nesta seção, examinaremos os principais aspectos de sua política de investimentos e alguns dos projetos mais importantes a receberem financiamento do Banco no período.

Empréstimos e Avais

O envolvimento direto do Banco com a execução do Plano de Metas assumiu duas formas básicas: o financiamento de projetos em moeda nacional e a concessão de avais a empréstimos externos, em nome próprio ou do Tesouro Nacional.

O financiamento de projetos podia assumir ainda a forma de empréstimos reembolsáveis, participação acionária ou investimentos diretos, feitos pelas companhias de seguro e capitalização, mas orientados pelo Banco. A evolução geral das operações em moeda nacional e de cada uma das modalidades de participação poder ser vista na Tabela 2, que apresenta os valores em cruzeiros e a participação percentual de cada item ao longo de todo o período.

De pronto, os dados revelam claramente a existência de duas fases distintas na forma da liberação dos recursos do Banco, ao longo da execução do Plano de Metas. Com respeito aos procedimentos adotados, desde sua criação em 1952 até 1955, os três primeiros anos do Programa mostraram um afastamento muito pequeno. Os chamados empréstimos reembolsáveis situaram-se sempre na faixa de 90% do total de operações do Banco. Além disso, a liberação de recursos antes da assinatura do contrato jamais ultrapassou o patamar de 6% dos empréstimos. Os montantes destinados às participações societárias do Banco oscilaram entre 8% e 5% dos recursos liberados, e o investimento direto realizado pelas companhias de seguro e capitalização manteve-se em torno dos 5%.

Tabela 2a**Operações em Moeda Nacional: Recursos Autorizados segundo a Modalidade — 1952/60****(Em Cr\$ Milhões)**

	Até 1955	1956	1957	1958	1959	1960
Empréstimos Reembolsáveis	8.265,80	6.503,60	7.753,80	10.788,20	7.819,90	6.904,40
Financiamentos Contratados	8.257,30	6.103,80	7.633,80	10.065,90	4.935,20	848,60
Operações Pendentes de Contratação	8,50	399,80	120,00	722,30	2.884,70	6.055,80
Participação Societária	0,00	600,00	400,00	836,00	1.702,00	5.800,00
Inversões da Companhias de Seguro e Capitalização	0,00	19,00	260,80	617,60	410,50	850,60
Total	8.265,80	7.122,60	8.414,60	12.241,80	9.932,40	13.555,00

Fonte: BNDE (1960).

Tabela 2b**Operações em Moeda Nacional: Recursos Autorizados segundo a Modalidade - 1952/60****(Em %)**

	Até 1955	1956	1957	1958	1959	1960
Empréstimos Reembolsáveis	100	91	92	88	79	51
Financiamentos já Concedidos e Contratados	100	86	91	82	50	6
Operações Pendentes de Contratação	-	6	1	6	29	45
Participação Societária	-	8	5	7	17	43
Inversões Diretas da Companhias de Seguro e Capitalização	-	-	3	5	4	6

Fonte: BNDE (1960).

Tabela 3a**Operações em Moeda Nacional: Financiamentos Autorizados — 1952/60****(Em Cr\$ Milhões)**

Setores de Atividade	Até 1955	1956	1957	1958	1959	1960
Transportes	5.364,947	4.882,774	1.629,613	530,000	1.925,554	646,725
Ferrovias	5.175,707	4.851,446	1.540,220	-	1.658,600	626,725
Portos, Navegação e Dragagem	113,240	31,328	89,393	330,000	266,954	20,000
Outros Meios de Transporte	76,000	-	-	200,000	-	-
Energia Elétrica	2.121,941	928,801	4.668,090	5.548,865	3.483,830	1.366,583
Indústrias Básicas	658,975	939,562	1.838,930	5.679,724	4.338,985	11.482,550
Metalurgia	78,000	69,300	1.040,000	4.419,030	1.592,927	11.080,000
Siderurgia	49,000	44,000	590,000	4.039,000	1.409,200	11.040,000
Metalurgia de Não-Ferrosos	-	12,300	450,000	249,260	13,000	-
Metalurgia - Diversas	29,000	13,000	-	130,770	170,727	40,000

Mecânica	-	15,017	25,000	222,837	47,000	-
Material Ferroviário	50,000	-	-	47,000	91,800	60,000
Automobilística	194,315	-	187,708	421,777	1.106,558	156,000
Construção Naval	-	-	-	-	1.122,000	-
Material Elétrico	20,000	108,000	205,982	-	40,000	166,050
Celulose e Papel	66,660	-	150,000	354,080	277,100	-
Química	250,000	747,245	230,240	200,000	61,600	-
Outras Indústrias	-	-	-	15,000	-	20,500
Setores Complementares						
da Atividade Agrícola	119,920	371,500	278,056	483,200	184,000	59,100
Matadouros Industriais	46,000	48,000	200,000	25,000	184,000	46,500
Armazéns e Silos	-	306,500	78,056	458,200	-	12,600
Armazéns Frigoríficos	73,920	17,000	-	-	-	-
Total	8.265,783	7.122,637	8.414,689	12.241,789	9.932,369	13.554,958

Fonte: BNDE (1960).

Tabela 3b
 Operações em Moeda Nacional: Financiamentos Autorizados — 1952/60
 (Em %)

Setores de Atividade	Até 1955	1956	1957	1958	1959	1960
Transportes	65	69	19	4	19	5
Ferrovias	63	68	18	-	17	5
Portos, Navegação e Dragagem	1	-	1	3	3	-
Outros Meios de Transporte	1	-	-	2	-	-
Energia Elétrica	26	13	55	45	35	10
Indústrias Básicas	8	13	22	46	44	85
Metalurgia	1	1	12	36	16	82
Siderurgia	1	1	7	33	14	81
Metalurgia de Não-Ferrosos	-	-	5	2	-	-
Metalurgia - Diversas	-	-	-	1	2	-
Mecânica	-	-	-	2	-	-

Material Ferroviário	1	-	-	-	1	-
Automobilística	2	-	2	3	11	1
Construção Naval	-	-	-	-	11	-
Material Elétrico	-	2	2	-	-	1
Celulose e Papel	1	-	2	3	3	-
Química	3	10	3	2	1	-
Outras Indústrias	-	-	-	-	-	-
Setores Complementares da Atividade Agrícola	1	5	3	4	2	-
Matadouros Industriais	1	1	2	-	2	-
Armazéns e Silos	-	4	1	4	-	-
Armazéns Frigoríficos	1	-	-	-	-	-

Fonte: BNDE (1960).

Após a mudança da equipe econômica e da administração do Banco, em meados de 1959, e com a necessidade de iniciar rapidamente alguns projetos e acelerar a execução de outros, o padrão de atuação do Banco alterou-se rapidamente. As operações pendentes de contratação passam a constituir 29% dos financiamentos, ainda em 1959, e 45%, em 1960. Ao lado disso, as participações societárias também elevaram-se substancialmente, representando, no último ano do Programa, 43% dos recursos liberados. O investimento realizado pelas companhias de seguro e capitalização, entretanto, permaneceu em patamares idênticos.

Tal redefinição dos padrões de atuação, na verdade, também refletia o redirecionamento dos financiamentos, em termos setoriais. A Tabela 2, que exhibe a distribuição setorial das operações em moeda nacional, revela os dados mais importantes.

Os recursos destinados aos transportes, em consonância com as diretrizes já estabelecidas desde 1952 pelo Plano de Reparcelamento Econômico, foram concentrados, ao longo de todo o período, no setor ferroviário. Entretanto, a participação do setor no total de financiamentos foi oscilante. Em 1956, quando boa parte dos projetos do Plano de Metas estava em elaboração ou estudo, as ferrovias concentram quase todas as operações. Os principais projetos financiados — reaparelhamento da Rede Mineira de Viação (abril de 1956), da Estrada de Ferro de Araraquara (junho de 1956) e da Estrada de Ferro Sorocabana (outubro de 1956), — eram, inclusive, aqueles aprovados pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. De 1957 em diante, após a constituição da Rede Ferroviária Federal S.A., que se tornou a responsável pelo investimento federal no setor, os investimentos do Banco no setor foram sensivelmente diminuídos, variando de ano para ano.

Os financiamentos ao setor elétrico exibem um comportamento mais estável, reflexo da melhor organização dos projetos e do envolvimento mais próximo do Banco com sua execução, atingindo seu pico justamente em 1957, com o financiamento concedido à Comissão do Vale do São Francisco para a construção da Usina de Três Marias. Daí em diante vão declinando, à medida que os projetos financiados atingem as metas para o setor.

O conjunto de projetos de financiamento composto pelas indústrias básicas, em termos gerais, segue também um padrão definido, mas diverso do setor elétrico. De um patamar semelhante em 1956, vai crescendo lentamente à medida que os projetos vão sendo aprovados, até receber quase a totalidade dos recursos repassados em 1960. A natureza dos projetos financiados, entretanto, sofre grandes variações, de ano para ano. Em 1956, é a Cia. Nacional de Álcalis que recebe a parte substancial dos recursos, através de aportes que se transformam em participações acionárias na empresa. Em 1957, é a vez do setor metalúrgico, com uma série de pequenos projetos. Em 1958, o início do financiamento da Usiminas, somado a novos projetos, eleva novamente a participação do setor no total de recursos. Em 1959, as indústrias de

autopeças e de construção naval atingem patamares próximos do setor de siderurgia. No último ano, o destaque absoluto fica por conta da participação do Banco no projeto da Cosipa, que absorve fatia substancial dos recursos.

Por último, os chamados setores complementares da atividade agrícola, compostos por matadouros industriais, armazenagem e frigoríficos, tiveram vários de seus projetos analisados ainda pela própria Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e obtiveram financiamento do Banco entre 1952 e 1955. A ampliação e a reformulação dos projetos terminaram por compor a face "agrícola" do Plano de Metas, descrita na seção anterior. Concretamente, os recursos destinados ao setor compuseram uma fração pouco significativa dos investimentos do Banco, tendo atingido seu máximo nos 5% dos investimentos totais registrados em 1956.

Passando às operações em moeda estrangeira (em larga medida, avais aos empréstimos previstos nos projetos financiados pelo Banco em moeda nacional), o cenário varia de ano a ano, conforme o cronograma de execução do projeto e utilização de créditos externos. A Tabela 4 apresenta os dados fundamentais.

O setor de transportes recebe, ao longo de todo o período, parcela substancial dos avais, com variações segundo o programa. Em 1956, é o setor ferroviário o principal beneficiado, sucedendo-se nos anos seguintes o transporte aeroviário (incluído em outros meios de transporte) e os projetos de reaparelhamento dos portos. Os avais concedidos ao setor elétrico seguem, em linhas gerais, o curso já registrado para os investimentos em moeda nacional, tendo seu máximo sido atingido em 1957.

No caso das indústrias básicas, a participação torna-se importante apenas com o início dos projetos em 1957, distribuindo-se os avais entre a indústria de papel e celulose, automobilística e material ferroviário. Daí em diante, o predomínio passa aos projetos siderúrgicos. O setor de armazenamento e frigoríficos tem participação significativa na concessão de avais apenas em 1956.

Em termos globais, como resumo do panorama aqui traçado, vemos que os financiamentos do Banco iniciam o período do governo Kubitschek ainda sob o signo das diretrizes do Plano de Reaparelhamento Econômico. Com o foco de suas atenções voltado para a recuperação da infra-estrutura ferroviária e a produção de eletricidade, entre 1956 e 1960 os setores de transporte e energia responderiam por 19% e 31%, respectivamente, das operações do Banco em moeda nacional e por 21%, em ambos os casos, dos avais concedidos. Os setores complementares da atividade agrícola, que também estavam contemplados pelo Plano de Reaparelhamento Econômico, mantiveram uma participação modesta ao longo de todo o período, totalizando 3% dos financiamentos e 2% dos avais.

Tabela 4a**Operações em Moeda Estrangeira: Prestação de Garantias Contratadas - 1952/60****(Em US\$ Mil)**

Setores de Atividade	Até 1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960
Transportes	-	3.920,00	16.102,30	10.566,70	23.446,10	34.728,10	14.251,90
				0			
Ferrovias	-	3.920,00	16.102,30	3.532,00	-	3.815,50	-
Rodovias	-	-	-	1.131,90	7.947,20	463,10	6,90
Portos, Navegação e Dragagem	-	-	-	-	1.428,00	30.449,50	-
Outros Meios de Transporte	-	-	-	5.902,80	14.070,90	-	14.245,00
Energia Elétrica	8.044,10	11.908,40	3.827,60	18.512,80	16.444,60	24.339,10	34.863,70
		0		0			
Indústrias Básicas	-	-	-	7.977,30	30.890,30	13.032,40	210.177,70
							0

Metalurgia	-	-	-	- 14.895,80	11.231,30	207.478,80
						0
Siderurgia	-	-	-	- 9.826,20	11.231,30	203.034,00
						0
Metalurgia de Não-Ferrosos	-	-	-	- 1.891,10	-	4.444,80
Metalurgia - Diversas	-	-	-	- 3.178,50	-	-
Mecânica	-	-	-	-	219,00	-
Material Ferroviário	-	-	- 1.880,00	2.012,40	-	-
Automobilística	-	-	- 2.403,00	13.769,30	861,60	1.697,80
Construção Naval	-	-	-	-	-	-
Material Elétrico	-	-	-	212,80	-	-
Celulose e Papel	-	-	- 2.691,60	-	-	-
Química	-	-	- 1.002,70	-	720,50	-
Outras Indústrias	-	-	-	-	-	1.001,10
Setores Complementares da Atividade Agrícola	-	- 3.500,00	1.720,00	4.618,90	-	-
Matadouros Industriais	-	-	-	-	-	-
Armazéns e Silos	-	- 3.500,00	1.720,00	4.618,90	-	-
Outros Setores	-	-	-	-	-	4.500,00

Total	8.044,10	15.828,4	23.429,90	38.776,8	75.399,90	72.099,60	263.793,3
		0		0			0

Fonte: BNDE (1960).

Tabela 4b

Operações em Moeda Estrangeira: Prestação de Garantias - 1952/60

(Em %)

Setores de Atividade	Até 1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960
Transportes	-	25	69	27	31	48	5
Ferrovias	-	25	69	9	-	5	-
Rodovias	-	-	-	3	11	1	-
Portos, Navegação e Dragagem	-	-	-	-	2	42	-
Outros Meios de Transporte	-	-	-	15	19	-	5
Energia Elétrica	100	75	16	48	22	34	13
Indústrias Básicas	-	-	-	21	41	18	80
Metalurgia	-	-	-	-	20	16	79
Siderurgia	-	-	-	-	13	16	77
Metalurgia de Não-Ferrosos	-	-	-	-	3	-	2
Metalurgia - Diversas	-	-	-	-	4	-	-
Mecânica	-	-	-	-	-	-	-

Material Ferroviário	-	-	-	5	3	-	-
Automobilística	-	-	-	6	18	1	1
Construção Naval	-	-	-	-	-	-	-
Material Elétrico	-	-	-	-	-	-	-
Celulose e Papel	-	-	-	7	-	-	-
Química	-	-	-	3	-	1	-
Outras Indústrias	-	-	-	-	-	-	-
Setores Complementares da Atividade Agrícola	-	-	15	4	6	-	-
Matadouros Industriais	-	-	-	-	-	-	-
Armazéns e Silos	-	-	15	4	6	-	-
Outros Setores	-	-	-	-	-	-	2

Fonte:BNDE (1960).

Os projetos vinculados às chamadas indústrias básicas começam a assumir importância apenas partir de 1958, mas terminam, em 1960, por acumular 47% das operações em moeda nacional e 55% dos avais concedidos. Distribuído inicialmente por vários setores, o grosso das operações do Banco terminou por concentrar-se no setor siderúrgico, que entre 1956 e 1960 receberia 33% dos financiamentos e acumularia 47% dos avais.

No que se refere à distribuição regional dos investimentos do BNDE ao longo desses anos, pouco há o que comentar. De fato, as informações fornecidas pelos relatórios indicam que, segundo a distribuição adotada à época, as regiões Leste (que incluía os estados do Sudeste atual, menos São Paulo) e Sul (os três estados atuais, mais São Paulo) concentraram, até 1960, 87% do volume das operações em moeda nacional.

Os Projetos

Energia Elétrica

Até 1960, o BNDE financiou um total de 46 projetos para a produção de energia elétrica, distribuídos pelos nove programas em que se dividia a meta. Em termos de potência instalada, os projetos acrescentariam, entre 1959 e 1960, cerca de 950 MW à produção do país. Em termos globais, constituíam metade dos objetivos fixados pelo Plano de Metas, tanto para 1960 como para, em expansões posteriores, o ano de 1965. O Banco financiava também 30 programas para a construção de linhas de transmissão e vários projetos de âmbito municipal de distribuição de energia.

Neste conjunto, os projetos mais importantes eram os relativos à construção das Usinas de Três Marias e de Furnas, do complexo de usinas da São Paulo Light e a ampliação de Paulo Afonso.

O financiamento do Banco para a construção da Usina de Três Marias foi uma operação complexa. Tratava-se, na verdade, de um empréstimo à União, representada pela Comissão do Vale do São Francisco, autorizada por decreto de fevereiro de 1957, cujas garantias foram oferecidas pelas Centrais Elétricas de Minas Gerais (Cemig), e tinha como propósito a realização das obras civis da barragem — 2,7 km de extensão e 75 m de altura —, uma vez que os equipamentos e casas de força seriam financiados pela própria Cemig. O custo total da obra foi orçado, em 1959, em torno de Cr\$ 7,6 bilhões, dos quais Cr\$ 2,62 bilhões em financiamentos e US\$ 3,33 milhões em avais que proviriam do Banco.⁴⁹

A Usina de Furnas, cuja entrada em operação ocorreria após 1960, era, de longe, o maior projeto de energia elétrica de todo o programa. Em sua primeira fase, deveria produzir 650 MW e, a partir de 1965, cerca de 1.280 MW. Para a execução do projeto foi constituída uma empresa específica, a Central Elétrica de Furnas, com participação da União (representada pelo Banco), dos Estados de Minas Gerais e São Paulo e dos Grupos Light e Empresas Elétricas Brasileiras. O projeto envolvia a construção da barragem — 500 m de extensão e 120 m de

⁴⁹Haveria ainda uma pequena cota do Fundo Federal de Eletrificação e duas suplementações orçamentárias em 1959 e 1960, totalizando mais de Cr\$ 1,4 bilhão.

altura —, das casas de força e várias linhas de transmissão. O orçamento inicial previa despesas da ordem de Cr\$ 13,9 bilhões e US\$ 57 milhões, tendo sido posteriormente atualizado para Cr\$ 23,7 bilhões e US\$ 73 milhões.

O envolvimento do Banco era complexo: em financiamentos próprios, um total de Cr\$ 3,34 bilhões; em financiamentos garantidos pelo Fundo Federal de Eletrificação, mais Cr\$ 5,5 bilhões; e, em avais, mais US\$ 73 milhões. Internamente, houve discussão acerca da viabilidade de se conduzir as usinas:

“... foram duas grandes obras, e inclusive houve alguma celeuma interna no Banco, sobre se seria acertado fazermos as duas quase que ao mesmo tempo, se os recursos do Fundo de Eletrificação e os recursos do BNDE dariam para atender às duas obras ao mesmo tempo. Porém, havia uma decisão firme do governo de que devíamos fazer. Então, contou-se também com o financiamento do Banco Mundial, principalmente para Furnas. Três Marias teve uma parcela de recursos da Comissão do Vale do São Francisco, porque a barragem, além da eletricidade, regularizaria o rio São Francisco, permitindo a navegação. E concluímos as duas obras, apesar dos receios iniciais...” [Rodrigues (1982, folha 15)].

Os recursos destinados à São Paulo Light destinavam-se a uma série de projetos que constituíam o primeiro investimento substancial em eletricidade na região da cidade de São Paulo desde 1925. Com a última expansão, completada em 1950, na Usina de Cubatão, o abastecimento começava a dar sinais de crise. Os empreendimentos em questão, iniciados pela própria Light, eram a finalização das obras na usina subterrânea de Cubatão, com a instalação de dois grupos geradores (130 MW), a instalação de duas novas unidades na Termelétrica de Piratininga (250 MW), a construção da estação de bombeamento em Traição e a ampliação das redes de transmissão de alta-tensão.

O conjunto da obra foi orçado em Cr\$ 8,2 bilhões. Tendo a Light dificuldades na condução dos projetos, foi solicitado o auxílio do Banco, cuja participação, no montante de Cr\$ 1,3 bilhão, foi transformada em tomada de ações preferenciais por decisão da diretoria em maio de 1959. Além do financiamento, o Banco avalizou, em nome da União, um empréstimo externo de US\$ 11,6 milhões.

A ampliação de Paulo Afonso previa escavações da tubulação adutora e para a casa de máquinas para mais seis grupos geradores, a instalação efetiva de mais duas unidades geradoras, com todos os equipamentos de transformação, proteção e controle, num total de 120 MW, e mais um amplo programa de linhas de transmissão e instalação de subestações. As obras, iniciadas em janeiro de 1957, deveriam estar concluídas apenas em 1962.

Do orçamento inicialmente aprovado, num total de Cr\$ 3,18 bilhões e mais US\$ 15 milhões, o Banco contribuiria com um financiamento de Cr\$ 582,2 milhões e mais as garantias aos créditos externos. O contrato foi assinado em maio de 1959.

Transporte Ferroviário

Os financiamentos contratados pelo BNDE ao setor ferroviário ao longo dos anos de execução do Plano de Metas constituíram, em sua maioria, aditamentos e complementação de recursos destinados a projetos aprovados entre 1952 e 1955, que, como vimos, faziam prever, em 1956, uma participação de 22% do Banco no financiamento da meta. Ao longo do processo de execução das obras, entretanto, esta participação pode ter se elevado, porque, enfrentando dificuldades administrativas e a elevação de custos, as estradas de ferro foram forçadas a renegociar prazos e empréstimos a partir de 1957.

O primeiro contrato firmado pelo Banco, ainda em 1952, foi com a Estrada de Ferro Central do Brasil e destinava-se à execução de um complexo programa de reaparelhamento previsto nos trabalhos da Comissão Mista.

Um primeiro bloco previa o prolongamento de vários desvios no trecho Belo Horizonte-Lafaiete, a ampliação de pátios de manobra, a remodelação das principais linhas entre Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte, a construção de uma oficina de manutenção em Belo Horizonte, a construção de um terminal de carga em Arará, no Rio de Janeiro, e um programa de aquisição de vagões e equipamentos. Orçado em Cr\$ 1,18 bilhão no ano de sua contratação inicial, teve seu custo reajustado, em inícios de 1960, para Cr\$ 2,13 bilhões. A suplementação veio através de adiantamentos de Cr\$ 944 milhões feitos ao final de 1956, transformada em contrato em novembro de 1957.

Um segundo bloco de investimentos destinava recursos à Central do Brasil para a remodelação dos trens urbanos da cidade do Rio de Janeiro. O programa envolvia a aquisição de carros motores, trens e equipamentos, a reconstrução de unidades já existentes, a construção de uma oficina e a remodelação de 100 km de linhas de subúrbio. Orçado em Cr\$ 280 milhões, teve o primeiro contrato assinado em julho de 1954. Uma complementação de Cr\$ 665 milhões foi contratada em novembro de 1957.

Neste mesmo conjunto, merece ainda menção o contrato para a remodelação da rede de Minas Gerais da Estrada de Ferro Central do Brasil. O projeto original, também realizado pela Comissão Mista, prevendo renovação da via permanente, com mudança de bitola, e aquisição de trens e equipamentos, foi orçado em Cr\$ 624 milhões, mas não chegou a ser implementado por dúvidas quanto à viabilidade econômica do ramal. Reelaborado em 1955 e 1956, para adequá-lo às condições econômicas da ferrovia, sua versão final previa apenas a aquisição de vagões e carros de passageiros, além de trilhos e acessórios. O custo do projeto foi estimado em Cr\$ 414 milhões, previstos no contrato com o Banco firmado em novembro de 1957.⁵⁰

Outro projeto importante no conjunto da meta ferroviária foi o reaparelhamento da Estrada de Ferro Sorocabana, previsto pela Comissão Mista, mas inicialmente não realizado pelos seus altos custos. Reformulado e iniciado pela própria ferrovia, demandou recursos ao Banco para a complementação do projeto ainda em 1956. O plano de obras e aquisições envolvia locomotivas diesel-elétricas, vagões, conjuntos de freios a ar comprimido, trilhos e

⁵⁰Neste mesmo mês foram ainda firmados mais quatro contratos com a Estrada de Ferro Central do Brasil, destinados a obras na Rede Paraná-Santa Catarina, na Rede Cearense, na Rede Leste Brasileiro e na Estrada de Ferro Leopoldina, compondo um total de mais de Cr\$ 3,2 bilhões.

acessórios para 450 km de via, suplementação de obras no trecho eletrificado e um centro de controle de tráfego para o trecho Barra Funda- Ourinhos.

O custo total do projeto atingiria Cr\$ 2,15 bilhões e despesas no exterior de US\$ 5,4 milhões. O Banco participaria com um empréstimo de Cr\$ 1,2 bilhões, contratado em outubro de 1956, mais suplementações não contratadas de Cr\$ 975 milhões, além dos avais.

O último projeto a ser mencionado é o de reaparelhamento da Cia. Mogiana de Estradas de Ferro. Também inicialmente elaborado pela Comissão Mista, sofreu remodelações feitas pelo governo de São Paulo — seu principal acionista —, que teve recusado o pedido de financiamento ao BNDE. Após longas negociações com o governo do estado, o Banco terminou concordando em financiar uma versão menos ambiciosa do projeto. Adiantamentos foram feitos, antes da assinatura do contrato, ainda em 1956, para evitar atraso nas obras, num total de Cr\$ 648 milhões.

O programa compreendia a aquisição de locomotivas canadenses e vagões, a remodelação dos trechos Mato Seco-Urupês e Delta-Uberaba (276 km de linhas), o lastreamento e o reforço de lastreamento, o reforço e a substituição de dormentes em todas as linhas, a construção de uma ponte metálica sobre o rio Araguari e a aquisição de vários tipos de equipamentos. Finalmente assinado em outubro de 1959, o contrato consolidava créditos da ordem de Cr\$ 947 milhões e um aval de 3,81 milhões de dólares canadenses.

Além desses, poderíamos ainda mencionar, por seu perfil semelhante e pelo vulto dos empréstimos recebidos, os projetos realizados pela Viação Férrea do Rio Grande do Sul, que previa créditos de mais Cr\$ 1,5 bilhão, mais os avais, firmados em contratos de dezembro de 1953 e setembro de 1958, e pela Rede Mineira de Viação, com mais de Cr\$ 1,15 bilhão, mais avais, segundo contratos de abril de 1956 e agosto de 1958.

Portos e Navegação

No caso da modernização dos serviços portuários, quase todos os projetos previstos pelo Plano de Metas ficaram à conta do BNDE. Os mais importantes, sem dúvida, eram os que envolviam a Cia. Docas de Santos e a Administração do Porto do Rio de Janeiro.

O projeto de Santos havia sido inicialmente elaborado pela Comissão Mista, mas, por ser excessivamente ambicioso, terminou por não obter financiamento. Reelaborado e reduzido, foi financiado pelo Banco ainda em 1955 e obteve a concessão de avais em 1957. Um novo empréstimo do governo federal também foi concedido à empresa em 1957.

O projeto previa o aumento da capacidade dos silos de trigo de 12 mil t para 30 mil t, a construção de um novo armazém e de prédios para almoxarifado, a construção de um pátio para depósito de volumes pesados e de tanques para armazenagem de petróleo, além da aquisição de equipamentos. O crédito concedido pelo Banco atingia Cr\$ 113 milhões, mais o aval ao empréstimo do Eximbank, de US\$ 1,17 milhão, para os equipamentos.

No Porto do Rio de Janeiro, o objetivo do projeto era agilizar o manejo de minério e carvão. Para isso, estavam previstos a dragagem de um novo canal de acesso com mais de três quilômetros de extensão, um cais de acostagem de 337 m, novas instalações mecânicas para a movimentação de carvão e minério e várias obras complementares. O orçamento do projeto atingia Cr\$ 1,083 bilhão e o aval a um empréstimo externo de cerca de 8,8 milhões de marcos alemães. O Banco forneceu o empréstimo através de contrato em outubro de 1960 e o aval em contrato de outubro de 1959.

No caso das companhias de navegação, o financiamento direto do Banco para a aquisição de unidades foi apenas episódico ao longo do período, envolvendo a compra de pequenas unidades de pouco uso, para a cabotagem. O quadro abaixo contém as empresas beneficiadas, a data e o valor dos contratos, em cruzeiros, firmados entre 1956 e 1960:

Navegação Savônia	31/01/5	9.828,00
	7	
Navegação Frigorenner Ltda.	13/08/5	21.500,00
	7	
L. Figueiredo Navegação	17/01/5	89.393,00
	8	
L. Figueiredo Navegação S.A.	10/08/5	64.954,00
	9	
Peixoto Gonçalves Navegação S.A.	17/11/6	20.000,00
	0	

Silos, Armazéns, Frigoríficos e Mecanização da Agricultura

Desde os trabalhos da Comissão Mista, a responsabilidade do BNDE pelos financiamentos destes projetos era extensa. Em 1953 e 1954, os frigoríficos pertencentes à Superintendência das Empresas Incorporadas ao Patrimônio Público (Seipan) e a Arfrio tinham recebido financiamento do Banco. O Plano de Metas simplesmente veio incorporar projetos em curso ou em análise nesses setores.

O Conselho de Desenvolvimento estipulou que a propriedade e a operação da rede de armazéns e de silos deveria caber a entidades estaduais de economia mista, que deveriam receber do BNDE cooperação e orientação financeira para a implantação das redes. O Banco também deveria atuar como estimulador da criação destas entidades, elevando o limite de sua cooperação financeira até 70% do investimento previsto nos projetos aprovados. Por fim, a Comissão Consultiva de Armazéns e Silos seria responsável pela parte técnica na elaboração de planos e projetos. Os progressos registrados, contudo, foram lentos.

Os valores fixados pelo Plano da Rede Nacional já eram superiores ao do Plano de Metas e previam a instalação de 530 mil t de capacidade de armazenamento, mas a meta foi novamente alterada, tendo como base para correção os projetos já em curso, chegando-se a 742 mil t. Além do BNDE, a Comissão Consultiva de Armazéns e Silos, a Comissão de Organização da Triticultura Nacional (mobilizando recursos do Fundo de Modernização e Recuperação da Lavoura Nacional) e o Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS) — em localidades dentro do Polígono das Secas — também teriam responsabilidade no financiamento e execução de projetos. Em seu conjunto, a expansão da rede de silos e armazéns exigiria investimentos de Cr\$ 2,43 bilhões, distribuídos entre recursos públicos (Cr\$ 985,1 milhões), recursos privados (Cr\$ 83,7 milhões), financiamentos do BNDE (Cr\$ 740,2 milhões), recursos adicionais estaduais (Cr\$ 186,2 milhões) e financiamentos externos (US\$ 11,8 milhões).

Os projetos mais importantes localizavam-se no Rio Grande do Sul: a Comissão Estadual de Silos e Armazéns, com financiamento obtido em agosto de 1958, deveria construir uma rede de 11 unidades de silos com capacidade de armazenagem de 85 mil t e uma rede de armazéns e silos com capacidade de 321 mil t. Em Pernambuco deveriam ser construídos pela Cia. Armazéns Gerais do Estado, com financiamento previsto no contrato de julho de 1957, um total de 12 silos (48.430 t) e 10 armazéns (27.860 t).

Eram três os principais projetos na área de matadouros industriais associados a frigoríficos: o Frigorífico Mouran, em Andradina, financiado através de contrato firmado em janeiro de 1956, teria capacidade de abate de 450 suínos e 500 bois por dia e mais 2 mil t de capacidade frigorífica; o matadouro de Campo Grande, cujo financiamento foi aprovado em julho de 1956, projetava capacidade para abater 500 bois por dia, tendo mais 2 mil t de capacidade em câmaras frigoríficas; e o matadouro da Frimisa, próximo a Belo Horizonte, pretendia construir instalações com capacidade nominal de abate de 1.500 cabeças e 10 mil t em câmaras frias, teve seu financiamento contratado em outubro de 1957.

O investimento nas três instalações em construção e em projetos menores, distribuídos entre 1957 e 1960, atingia Cr\$ 600 milhões, aí incluídos US\$ 268 mil de equipamento importado. Deste total, 54% eram representados por financiamentos do BNDE, 17% provinham de fontes privadas e 29% de recursos públicos, basicamente dotações orçamentárias destinadas às empresas de economia mista que geriam os estabelecimentos.

Com respeito à mecanização da agricultura, a Comissão Mista já havia considerado o problema e, entre 1953 e 1954, o BNDE havia importado um volume de US\$ 18 milhões em equipamentos, financiados pelo Eximbank. O programa, entretanto, enfrentou várias dificuldades no processo de distribuição, houve erros na seleção do equipamento e a quantia não chegou a ser despendida inteiramente.

Para a formulação adequada de propostas para o setor foi então criado no Conselho de Desenvolvimento um Grupo de Trabalho sobre Mecanização da Agricultura. As sugestões elaboradas foram incorporadas ao Decreto 40.260, de 1º de novembro de 1956, que estabelecia novas orientações para a importação e distribuição de máquinas agrícolas.

Do ponto de vista administrativo, foi sugerido que o governo retornasse à sua posição estritamente regulatória, cabendo à Comissão de Mecanização da Agricultura, presidida pelo ministro da Agricultura e tendo como membro um representante do BNDE, registrar e aprovar os projetos de importação e distribuição.⁵¹ O programa deveria custar cerca de US\$ 20 milhões anuais, no período 1957/60.

Além do programa de importação, havia as metas de produção interna, estabelecidas no conjunto da indústria automobilística, para a produção de tratores e outros tipos de equipamento. Para evitar contradições na execução dos dois programas, seria necessário estabelecer os modelos mais demandados, a viabilidade econômica de sua produção no país e a rediscussão dos subsídios cambiais e isenções de direitos dos tratores importados. De fato, a tal rediscussão colocava em risco o programa de importação, e decidiu-se que qualquer revisão dependeria da evolução da meta dos caminhões e veículos pesados.

A única participação prevista para o Banco na área de fertilizantes, o financiamento da instalação em São Paulo de uma fábrica de ácido sulfúrico e superfosfatos pela empresa Indústrias Químicas Básicas (Inbasa), terminou por não se concretizar. A proposta foi aceita ainda em maio de 1956, prevendo inclusive a participação direta das companhias de seguro e capitalização, mas a execução do projeto foi sustada por decisão da própria empresa.

Siderurgia

O envolvimento do BNDE com a meta do setor siderúrgico pode ser dividido entre os financiamentos aos projetos de expansão de unidades já em operação e a participação na constituição da Cosipa e da Usiminas.

Os financiamentos aos projetos de expansão incluíam contratos como os firmados com as Siderúrgicas Barra Mansa, J. Aliperti ou Riograndense, onde a participação do Banco era limitada. No primeiro caso, por exemplo, tratava-se da reforma dos altos-fornos existentes e da aquisição de equipamentos para uma elevação da produção da ordem de 100 mil t de lingotes anuais. Do orçamento de Cr\$ 404 milhões, o financiamento contratado em maio de 1959 representava apenas Cr\$ 70 milhões, além, naturalmente, do aval a um empréstimo de 8,6 milhões de marcos.

A Siderúrgica J. Aliperti requisitou apenas o aval do Banco, uma vez que o projeto de expansão — de 60 mil t para 120 mil t — demandava principalmente empréstimos externos. O aval do Banco, num total de US\$ 6,11 milhões, foi concedido através de contrato datado de julho de 1958. O projeto da Siderúrgica Riograndense também previa uma pequena expansão da fundição de aço e a construção de uma nova aciaria e laminação. Do custo total, previsto em Cr\$ 85 milhões, o projeto chegou em 1959 com gastos totais de Cr\$ 189 milhões, tendo o Banco autorizado companhias de seguro e capitalização a investir Cr\$ 55 milhões e garantido o aval a um empréstimo de 1,47 milhão de marcos.

⁵¹Em fins de 1957, havia sido autorizada a importação de 5.485 tratores, além das autorizações concedidas a autoridades estaduais.

Planejada como uma associação entre o Tesouro Nacional, o governo de São Paulo, bancos privados, estradas de ferro, CSN e empresas privadas, o BNDE participou desde o início das negociações para a constituição da Cosipa, usina que deveria produzir, em sua primeira fase, 438 mil t de gusa, 500 mil t de aço em lingotes e 370 mil t de laminados planos.

Orçado inicialmente em Cr\$ 4,4 bilhões e mais US\$ 103 milhões, o projeto, após várias revisões de custos, determinadas por modificações e pela desvalorização do cruzeiro, teve as despesas fixadas em Cr\$ 31 bilhões e US\$ 108 milhões. Em agosto de 1957, o Conselho de Administração aprovou a participação do BNDE nas seguintes bases: subscrição de Cr\$ 100 milhões do primeiro aumento de capital social, subscrição de mais Cr\$ 300 milhões da quota do Tesouro Nacional, compromisso conjunto — com a Caixa Econômica de São Paulo — de subscrever mais Cr\$ 500 milhões no segundo aumento de capital e mais o compromisso de conceder financiamentos em moeda nacional.

Deste ponto em diante, o apoio do Banco desdobrou-se em vários outros aportes de recursos: em março de 1958, autorizou investimento direto pelas companhias de seguro e capitalização de um total de Cr\$ 413 milhões na subscrição de ações; em dezembro de 1959, foi concedido o aval ao empréstimo de US\$ 104 milhões; em 1960, mais duas subscrições de ações, em nome do Tesouro e em nome próprio, compondo um total de Cr\$ 5,8 bilhões; um financiamento contratado em fevereiro de 1960 no valor total de Cr\$ 4 bilhões; e mais uma autorização para investimento direto pelas companhias de seguro e capitalização que atingia Cr\$ 540 milhões.

O projeto da Usiminas teve como estímulo básico o interesse japonês na construção da siderúrgica, mas a associação dos capitais públicos seguiu lógica semelhante ao caso da Cosipa. Deveriam participar do projeto o governo de Minas Gerais, a Cia. Vale do Rio Doce, a Acesita, a CSN e a União, representada pelo BNDE. Como no caso da Cosipa, o BNDE deveria ter participação acionária, oferecer financiamentos em moeda nacional e os avais aos créditos externos.

O envolvimento do BNDE com o projeto tinha uma motivação política bem clara, oferecendo a Juscelino a possibilidade de compensar a já antiga insatisfação mineira com a instalação da CSN no Estado do Rio de Janeiro [Lanari Jr. (1983, folha 6)], e sua discussão pelo Banco transcorreu pelos canais apropriados:

"... Como é que começou com o BNDE? O que eu trouxe foi uma proposta altamente interessante para o Brasil, um financiamento que podia chegar a 120 milhões de dólares (efetivamente chegou a 125 milhões) e o compromisso dos japoneses em fornecer tudo aquilo que eles já tinham fabricado, e que eu vi funcionando, e aquilo que eles não tinham fabricado, preferiam adquirir em países com que já tinham experiência. Honestamente, eles se puseram nessa posição, entraram com 40% do capital, e este capital seria da ordem de 50% do investimento. De modo que era impossível recusar uma proposta desta. Eu trouxe essa proposta para o Banco, o Banco mandou fazer estudo de viabilidade, feito pelo dr. Eros Orozco ... este estudo foi entregue, elogiado pelo presidente da República, eu recebi elogio pelo estudo, pela condução das negociações com os japoneses e foi aprovada a associação. O assunto entrou no BNDE, na superintendência. O departamento de prioridades naquele tempo era o superintendente. Ele estudou o projeto, nos sabatinou várias vezes — o Roberto Campos era o superintendente na época — e tivemos muitas reuniões com ele. Ficou aprovado em princípio,

naturalmente para levar aos órgãos inferiores do Banco para maior detalhe..." [Lanari Jr. (1983, folha 8)].

O projeto previa uma coqueria, duas baterias de carbonização, dois altos-fornos e conversores de oxigênio, com uma produção final de cerca de 500 mil t de gusa e 525 mil t de aço. A primeira fase das obras seria encerrada apenas em 1962 e a segunda em 1964. Em fins de 1959, o orçamento do projeto atingia Cr\$ 26,9 bilhões, dos quais Cr\$ 12 bilhões de capitais externos. A participação do Banco estava dividida em uma subscrição — em nome do Tesouro Nacional — do capital social no montante de Cr\$ 576 milhões, um financiamento, contratado em agosto de 1959, de Cr\$ 2,95 bilhões e mais o aval ao empréstimo externo de US\$ 120,9 milhões.

O comprometimento do Banco com estes dois projetos siderúrgicos, pela sua importância econômica e política, aumentaria nos anos seguintes, com custos crescentes para a instituição:

"... Quanto à minha posição pessoal, é curioso como as coisas acontecem no Banco. No caso da Cosipa, o Banco ficou com a responsabilidade de financiar integralmente a obra. Era uma época de inflação muito braba, como nós temos hoje, então surgiram os problemas trabalhistas. O BNDE fornecia todos os recursos para a Usiminas, quer dizer, o orçamento de investimento da Usiminas era o orçamento que o BNDE podia aprovar, porque não vinha recurso de mais nenhum lugar. Apesar da presença dos governos dos Estados de São Paulo e Minas Gerais como sócios, eles nunca podiam dar sua contribuição, pelo menos nas horas mais graves; o Banco tinha responsabilidade integral por todas as despesas. A escassez de recursos financeiros na época se aplicava a todos os projetos, e nós tivemos dificuldades com a Usiminas; lá também chegou o momento em que suportava o ônus sozinho ... Mas na Cosipa o problema já foi mais dramático, porque o Banco ficou inteiramente só; então, repito eu, o orçamento da execução da obra era o orçamento que o BNDE pudesse suportar, e isto ocorreu num momento de grande agitação trabalhista..." [Santos (1982, folha 16)]

Indústrias Básicas

O orçamento para a meta de produção de alumínio previa que, entre 1957 e 1960, os três programas de investimento demandariam, incluindo eventuais aumentos de custo, recursos da ordem de Cr\$ 3,2 bilhões, dos quais Cr\$ 697,7 milhões em moeda estrangeira. Desse total, 20% seriam empréstimos do BNDE, 18% proviriam de recursos próprios, 32% proviriam de fontes privadas (financiamentos, participação no capital etc.) e 31% seriam constituídos com financiamentos externos. O balanço financeiro fornecido pelo próprio Conselho de Desenvolvimento, entretanto, reconhecia um déficit de quase Cr\$ 1 bilhão entre o total dos investimentos e os recursos previstos [Brasil, Conselho de Desenvolvimento (1958, p. 157-158)].

Os recursos do BNDE foram destinados ao financiamento do projeto de expansão da Cia. Brasileira de Alumínio, que incluía a instalação de novos fornos eletrolíticos e a construção de uma usina hidrelétrica para seu abastecimento. Do orçamento previsto para atingir Cr\$ 2,25 bilhões, o BNDE proveria Cr\$ 450 milhões, dos quais Cr\$ 350 milhões para a usina hidrelétrica e mais um aval para empréstimo externo de US\$ 4,26 milhões.

No caso dos metais não-ferrosos, a participação do BNDE na produção de cobre acabou não se concretizando, em virtude da Cia. de Cobre do Nordeste, para a qual estava aprovado um financiamento desde dezembro de 1956, ter desistido do empréstimo. No caso da produção de chumbo, era prevista a instalação de uma nova refinaria no Recôncavo pela Prest-O-Lite, com capacidade para produzir 14,4 mil t em 1959. O BNDE proveria cerca de 35% do investimento total.

No caso do estanho, o aumento de produção viria exclusivamente da ampliação das instalações da Cia. Estanífera do Brasil, em Volta Redonda. A produção se elevaria até 6 mil t e o investimento seria totalmente privado. O único projeto existente para a metalurgia do zinco era da Cia. Mercantil e Industrial Ingá, que deveria entrar em funcionamento ao final de 1958, com produção prevista para 7,2 mil t e uma ampliação de 50% após dois anos de operação, mas sofreu vários atrasos. A empresa pretendia empregar novos processos tecnológicos que permitiriam empregar o minério brasileiro, proveniente de jazidas em Minas Gerais. A participação do BNDE no projeto, através de financiamentos contratados em julho de 1959, deveria atingir quase 60% do investimento total, além de avais.

A meta dos álcalis estava sob direta responsabilidade da Cia. Nacional de Álcalis, que pretendia produzir, em uma primeira fase, 72 mil t de barrilha e 20 mil t de soda cáustica. Na segunda fase de investimentos, a produção de barrilha seria elevada até 200 mil t. Os custos de todo o empreendimento atingiriam o valor de Cr\$ 2,9 bilhões, incluídos os valores em moeda estrangeira. Este volume de recursos era composto pelo capital social e por financiamentos do BNDE. Entre 1957 e 1960, financiamentos adicionais deveriam atingir o valor de Cr\$ 900 milhões, mais o aval para o empréstimo externo.

Para a execução das metas do setor de papel e celulose, os principais mecanismos de apoio governamental seriam a revisão das políticas de proteção ao papel e à celulose de fibra longa importados e os financiamentos do BNDE aos projetos de expansão da produção.⁵² No primeiro caso, o governo se comprometia a conceder subsídios compensatórios aos produtores de papel jornal e de impressão e proteção aduaneira aos demais produtores de papel e celulose. No segundo caso,⁵³ dos Cr\$ 342 milhões e US\$ 7,36 milhões que financiavam os projetos efetuados entre 1955 e 1957, Cr\$ 106 milhões (31%) e US\$ 2,7 milhões (37%) constituíam financiamentos do Banco. Para os projetos a serem completados entre 1958 e 1960, dos Cr\$ 556 milhões previstos, 58% provinham de financiamentos do Banco, caindo a participação nos empréstimos externos a 11% dos US\$ 12 milhões previstos.

Neste campo, os projetos mais importantes eram os financiamentos à Champion Celulose e Papel S.A., para a produção de 120 t/dia de celulose química de fibra curta, e à Cia. Suzano de Papel e Celulose, para a produção de 140 t/dia, acumulando 53% da capacidade produtiva prevista no programa do BNDE.

⁵²Um grupo informal de trabalho havia sido constituído para analisar as políticas para o setor ainda no início de 1956. O grupo de trabalho responsável pelas principais medidas seria instalado somente em 22 de fevereiro de 1957, composto pela Secretaria do Conselho e por representantes da Sumoc, da Cacex, da Carteira de Câmbio do Banco do Brasil, do Instituto Nacional do Pinho, do BNDE, da CNI e da presidência do Sindicato dos Proprietários de Jornais.

⁵³Dos oito projetos de produção de celulose em curso em 1957, três já tinham obtido financiamento do BNDE e mais três tinham financiamento em estudo.

Indústria Automobilística

A participação do BNDE na meta automobilística certamente mostrou o padrão mais diversificado de todo o período. No setor de autopeças, cerca de 10 indústrias fabricantes de 23 tipos de produtos diferentes — de chassis a fluidos de freios e vidros curvos — obtiveram financiamento, enquanto seis empresas receberam financiamento para a produção de oito tipos de veículos.

No setor de autopeças, um dos projetos mais importantes foi o financiamento oferecido à Cobrasma, que, associada à Rockwell Spring and Axle Co., pretendia produzir eixos traseiros e dianteiros e diferenciais completos para caminhões. O orçamento para a incorporação de novos equipamentos nos setores de fundição e usinagem atingia Cr\$ 881 milhões, mais os gastos em moeda estrangeira. Deste total, o BNDE proveu inicialmente (contrato de setembro de 1958) Cr\$ 80 milhões e mais um aval a empréstimo do Eximbank de US\$ 6,8 milhões. Em outubro de 1960, O BNDE concedeu uma suplementação de Cr\$ 41 milhões, estando já as instalações em pleno funcionamento.

Na área de partes elétricas para automóveis, um dos projetos financiados pelo Banco foi o da Walita Autopeças, cujas instalações e equipamentos previstos deveriam produzir, em 1959, 20 mil motores de arranque, 20 mil geradores e 8 mil pequenos motores elétricos. O orçamento total do projeto previa investimentos de Cr\$ 93,7 milhões e mais US\$ 1,2 milhão em empréstimos externos; da parcela em moeda nacional, Cr\$ 58 milhões constituiriam empréstimos do Banco, segundo contrato assinado em setembro de 1959. Inaugurada em dezembro de 1959, no ano seguinte a fábrica já tinha ultrapassado largamente suas metas de produção.

Para a produção de peças forjadas para a indústria automobilística, o BNDE financiou a reconfiguração da Sifco do Brasil, uma empresa produtora de equipamentos agrícolas. O projeto envolvia a montagem de forjarias leves e pesadas, casas de compressores e cabine elétrica, para uma produção anual de cerca de 20 mil t em peças forjadas. Aprovado pelo Geia em novembro de 1958, estava orçado em cerca de Cr\$ 199 milhões e mais um empréstimo externo de cerca de US\$ 2 milhões. O financiamento do Banco, assinado em outubro de 1959, repassaria Cr\$ 100 milhões ao empreendimento. Em 1960, já havia iniciado sua produção.

Além desses, os projetos financiados no setor de autopeças ainda incluíam a Sofunge (peças de ferro fundido para caminhões), a Willys do Brasil (blocos para motores), a Santa Lúcia Cristais (vidros diversos), a Farloc do Brasil (equipamentos para freios), a Equiel (partes elétricas), a Albarus S.A. (cruzetas e conjuntos de eixos) e a Fundação Tupy (autopeças de ferro maleável).

Dentre os projetos para a produção de veículos, vale a pena mencionar o contrato firmado com a Volkswagen do Brasil S.A. para a produção da Kombi. Cumprindo as metas de nacionalização do peso e do motor, o projeto mereceu aprovação do Geia, tendo como meta a produção de 5.500 veículos em 1958 e 10 mil em 1961.

Os financiamentos do BNDE obedeceriam a critérios bem específicos:

"...Se houver uma prioridade aguda num determinado setor e se esta prioridade aguda só pode ser atingida, por questões de monopólio tecnológico ou por questões de densidade de capital, por empresas estrangeiras, não há nenhum mal em que se financie a prioridade, apesar dessa prioridade ter uma encarnação estrangeira. Esse sempre foi o meu conceito. Na prática, o que procuramos fazer foi confinar a parcela de financiamento a um certo grau de participação nacional. Tomemos como exemplo a Volkswagen, que foi um dos projetos financiados pelo BNDE. Naquele tempo, o primeiro veículo produzido no Brasil era a Kombi. Qual foi minha atitude? (Fui eu quem tomei as decisões). A atitude foi de dizer à Volkswagen que nós financiaríamos na proporção da participação nacional na Volkswagen. A participação nacional na Volkswagen era, naquela ocasião, vinte por cento, talvez até uma coisa financiada dentro da empresa, não sei. E nós financiamos vinte por cento do programa porque era essa a participação nacional..." [Campos (1982, folha 11)].

O orçamento global da instalação da Volks no Brasil, entre prédios e equipamentos importados, atingiria Cr\$ 419 milhões, já incluídos os 14 milhões de marcos correspondentes a recursos externos. O financiamento do Banco, contratado em março de 1958, teve o valor de Cr\$ 150 milhões. Em 1960, a empresa já havia ultrapassado a meta de produção.

O projeto conduzido pela Willys Overland do Brasil incluía tanto a produção de veículos como a de autopeças. No caso dos veículos, pretendia iniciar a produção do Aero-Willys e do Renault-Dauphine e, no caso das autopeças, a fabricação de eixos, caixas de mudança e blocos de motor. Entre equipamentos e instalações, as despesas em moeda nacional estavam orçadas em aproximadamente Cr\$ 2 bilhões e US\$ 24 milhões. O BNDE adiantou, mesmo sem contrato assinado, cerca de Cr\$ 350 milhões, segundo decisão de julho de 1959. Em 1960, o projeto estava em plena capacidade de funcionamento.

Inicialmente elaborado para ampliar a nacionalização dos caminhões já produzidos, para o que contava com aprovação do Geia, o projeto da Fábrica Nacional de Motores passou a incluir, a partir de 1958, uma associação com a Alfa-Romeo para a produção de carros de passeio, além do reforço das linhas de fabricação, nacionalização do chassi FNM/Alfa-Romeo, fabricação do motor diesel AR-160 e produção do automóvel de passageiros. Entre caminhões e automóveis, a FNM deveria estar produzindo em 1962 mais de 20 mil veículos. As despesas do projeto atingiram Cr\$ 1,13 bilhão, mais US\$ 16,8 milhões em recursos externos.

Deste total, a participação do BNDE somava Cr\$ 690 milhões, em contratos datados de junho de 1958 e setembro de 1959, e mais um aval de US\$ 4,5 milhões, recursos que se somavam a créditos anteriores (contratados ainda em 1954) de Cr\$ 115 milhões. Parte do comprometimento do Banco com a FNM terminou por ser transformada em participação acionária.

Além desses projetos, ainda foi financiado o da Simca do Brasil, para a produção de automóveis de passeio. Ao todo, os projetos financiados pelo BNDE representavam 65% da produção prevista na revisão da meta feita em 1958.

Equipamentos e Construção Naval

A instalação da Mecânica Pesada S.A. foi um dos projetos bem-sucedidos na atração de investimentos estrangeiros. Desde 1951, a Schneider havia consultado o governo com respeito a vantagens de que poderia dispor para sua instalação no Brasil. Em 1955, após longas negociações, o BNDE decidiu participar do projeto, tendo sido então iniciados os trabalhos para a instalação da empresa. Em 1957, o BNDE transforma seu empréstimo em participação acionária.

Com o início do Plano de Metas a empresa decidiu ampliar suas atividades, passando a produzir equipamentos para centrais hidrelétricas, refinarias de petróleo, hastes e tubos, equipamentos para as indústrias química, petroquímica e siderúrgica, para instalações portuárias, entre outros. A produção anual deveria atingir 6.500 t de equipamentos, após a instalação de fornos para reaquecimento de chapas e peças grandes, novos equipamentos para a oficina mecânica e para a caldeiraria e a instalação de equipamentos para a produção de material elétrico pesado. A última fase do plano de expansão deveria terminar ainda em 1961, com um orçamento total de Cr\$ 500 milhões, sem encargos cambiais.

O Banco, além do empréstimo original de 1955, num total Cr\$ 60 milhões, transformado posteriormente em ações, autorizou, em 1958, aplicações das companhias de seguro e capitalização no montante de Cr\$ 97,8 milhões,

A Cia. Brasileira de Caldeiras, que encontrava grande dificuldade em abastecer o mercado interno desde o início da década de 50, também teve um projeto de ampliação aprovado pelo BNDE. O programa de obras, que incluía novo forno, galpões, pontes rolantes, novos equipamentos, modernização das instalações elétricas, deveria elevar a produção da empresa das 1.300 t anuais registradas em 1956 para 2.500 t no segundo semestre de 1959. Orçado em Cr\$ 66,5 milhões, mais US\$ 484 mil, providos pelo sócio estrangeiro — Combustion Engineering Inc. —, o projeto da Cia. Brasileira de Caldeiras recebeu financiamento no valor de Cr\$ 45 milhões, contratado em outubro de 1958.

No caso do equipamento elétrico pesado, a trajetória foi semelhante. O projeto da Brown Boveri S.A. previa inicialmente a duplicação da capacidade de produção de transformadores e a diversificação da linha de equipamentos, mas a segunda fase já incluía também a produção de geradores. O orçamento do projeto atingia Cr\$ 101 milhões e mais 6,5 milhões de francos suíços, supridos pela matriz como investimento direto.

O envolvimento do Banco iniciou-se com a autorização para inversão das companhias de seguro e capitalização, em outubro de 1956, num total de Cr\$ 15 milhões. Iniciado o programa de expansão, o BNDE concedeu um financiamento próprio, em julho de 1958, de mais Cr\$ 50 milhões.

No caso da Pirelli S.A., o programa de expansão da produção de fios e cabos elétricos também contou com a colaboração do Banco. Com a construção de novas instalações e a aquisição de laminadores, máquinas de trefilar etc., a produção da empresa passaria de 16 mil para 28 mil t anuais de fios e cabos subterrâneos para alta-tensão, cabos telefônicos e cabos de alumínio protegidos.

Com previsão de funcionamento pleno para o primeiro semestre de 1960, o orçamento do projeto atingia Cr\$ 416 milhões, aí incluídos US\$ 2 milhões transferidos pela matriz como investimento direto. O financiamento do BNDE ao projeto somava Cr\$ 126 milhões, contratado em agosto de 1958.⁵⁴

A construção naval também representou um aspecto importante do envolvimento do Banco com a instalação de novas indústrias no país. As diretrizes para o programa foram fixadas por decreto de julho de 1958, criando, neste mesmo momento, o Grupo Executivo da Indústria da Construção Naval (Geicon), para a seleção dos projetos. Um dos mais importantes foi o da instalação no Brasil dos estaleiros japoneses Ishikawajima, que envolvia ainda oficinas de reparos e fabricação de equipamentos pesados e foi negociado diretamente pelo secretário do Conselho de Desenvolvimento, Lucas Lopes:

"... A Ishikawajima estava construindo três navios hidrográficos para a Marinha brasileira, havia lá um grupo de oficiais da Marinha, fui visitá-los e até batizei um dos navios, o Canopus. Tive então a oportunidade de ter uma conversa muito agradável e muito interessante com o Doko, o presidente da empresa, que havia reconstruído a Ishikawajima depois da guerra e iria se tornar um dos homens mais célebres do Japão, como presidente do Keidaren por quarenta anos. O Doko já tinha feito estudos individuais, tinha contatos com grupos brasileiros que mais tarde foram seus sócios e desejava instalar um estaleiro para a construção de navios no Brasil, desde que algumas condições fossem atendidas. Insistia em que o estaleiro fosse localizado na Ponta do Caju, na extremidade do Porto do Rio de Janeiro, queria energia elétrica e um ramal ferroviário. Eu sabia que a área do Caju não era de preferência para a expansão do porto, sabia que podíamos oferecer energia e acesso ferroviário, sabia que a Usiminas iria fornecer chapas largas, de modo que achei que tinha base para dizer que eles podiam vir ao Brasil para negociarmos. Marcamos uma data, o Doko veio ao Brasil e em pouco tempo fez-se o acordo, com o BNDE financiando a parte brasileira que entrou em associação com a Ishikawajima..." [Lopes (1991, p. 197)].

A participação no projeto era variada: a matriz japonesa forneceria cerca de US\$ 8,6 milhões entre equipamentos e recursos financeiros; a filial brasileira contribuiria com Cr\$ 63 milhões; a Administração do Porto do Rio de Janeiro concorreria com Cr\$ 114 milhões para o capital social; e o BNDE proveria um financiamento de Cr\$ 500 milhões. Aprovado em novembro de 1958, o estaleiro se situaria na Ponta do Caju, no Rio de Janeiro, deveria produzir, ao final de cinco anos, 60 mil dwt de embarcações por ano e contar com instalações para reparos navais. O setor de mecânica pesada do estaleiro poderia ainda produzir pontes de aço, condutos, torres de transmissão, pontes rolantes, guindastes, num total de 3.600 t/ano.

Previsto para operar à plena capacidade no final de 1962, seu orçamento em moeda nacional chegava a Cr\$ 1,19 bilhão, mais recursos externos da ordem de US\$ 6,78 milhões. Além do financiamento conversível em ações, já mencionado, o BNDE ainda proveria um financiamento adicional de Cr\$ 145 milhões, contratados em fevereiro de 1960.

⁵⁴No que se refere a material elétrico pesado, foram ainda financiados pelo BNDE, no período, projetos da AEG — Cia. Sul-Americana de Eletricidade (transformadores), Arno S.A. (motores elétricos), Irmãos Negrini S.A., Fundação Tupy e Alcace S.A. (equipamentos para redes de distribuição).

De porte similar, no setor de construção naval, era o projeto da Cia. Comércio e Navegação para ampliação e modernização do estaleiro Lahmeyer, em Niterói, que, aprovado pelo Geicon, teria um cais com 330 m de comprimento, para atracação de navios e servido por guindastes, duas carreiras, para a produção de cargueiros com 5.500 dwt e 10 mil dwt, fábrica de oxigênio e acetileno, oficinas de acabamento de navios, instalações para a fabricação de peças para motores diesel e laboratórios.

Completado o programa de obras, previsto para o triênio 1959/61, o estaleiro poderia produzir até oito navios por ano, em um total de 27 mil dwt. O orçamento fixado em 1959 previa despesas de Cr\$ 1,05 bilhão, incluídos os recursos em moeda estrangeira. Nesse montante, o financiamento do BNDE, contratado em setembro de 1960, atingia Cr\$ 477 milhões, mais os avais para financiamento externo.

3.5. Considerações Finais

O Plano de Metas e a Economia Brasileira

Entre 1956 e 1960, a economia experimentou uma taxa média de crescimento de 8,1% ao ano, inédita na história brasileira, atingindo um percentual recorde de 10,8% em 1958. O caráter estrutural da transformação sofrida pela economia pode ser aferido pelo rápido aumento da participação da indústria no produto interno bruto, que passou dos 20,4% em 1955 para cerca de 25,6% no último ano do governo Kubitschek, e também por sua diversificação. Em termos qualitativos, as indústrias líderes em 1950 — produtos alimentares e têxteis — cresceram, entre 1956 e 1960, a taxas médias anuais abaixo de 6%, enquanto a fabricação de automóveis e de material elétrico, setores instalados no período, ultrapassaram os 25% ao ano [Faro e Quadros (1991, p. 63 e ss)].

Os desequilíbrios provocados por estas transformações também assumiram traços extremos. Dispondo de apoio político para a realização do plano de inversões, mas impossibilitado de realizar reformas profundas nas bases fiscais do Estado ou de definir claramente ganhadores e perdedores na disputa pelo orçamento federal, o Plano de Metas teve de sustentar-se sobre mecanismos deficientes de financiamento. Se os fundos vinculados tinham garantida sua solidez fiscal, não podiam garantir integralmente o volume do investimento governamental previsto no Plano de Metas. Com parte destas despesas incorporada aos orçamentos federal e estaduais, estes recursos foram então somados aos gastos correntes, à construção de Brasília e à sustentação do preço do café, conduzindo aos déficits continuados do período.

Sem mercado de títulos governamentais, o recurso às emissões pelo Tesouro foi mera consequência. Com o abandono de qualquer esforço de estabilização a partir de meados de 1959, o impacto sobre o nível de preços foi inexorável. De uma inflação que atingiu 12,5% em 1956, chegou-se em cinco anos aos 30,5% [Faro e Quadros (1991, p. 67)].

Receita e Despesa da União - 1952/62 (Em Cr\$ Milhares)

Anos	Receita	Despesa	Déficit
------	---------	---------	---------

1952	30.739.617	28.460.745	2.278.872
1953	37.057.229	39.925.491	-2.868.262
1954	46.539.009	49.250.117	-2.711.108
1955	55.670.936	63.286.949	-7.616.013
1956	74.082.539	107.028.203	-32.945.664
1957	85.788.466	118.711.591	-32.923.125
1958	117.816.368	148.478.452	-30.662.084
1959	157.826.693	184.273.251	-26.446.558
1960	233.012.566	256.636.261	-23.623.695
1961	317.453.995	419.913.964	-102.459.969
1962	511.828.705	726.694.161	-214.865.456

No *front* externo, a competição entre capitais europeus, japoneses e norte-americanos proporcionou oportunidades importantes em termos de investimento direto, mas, após cinco anos de incentivos cambiais para a importação de insumos e equipamentos e de taxas que mantinham estagnadas as exportações, uma sucessão de déficits no balanço de pagamentos foi inevitável a partir de 1957. No último ano do governo Kubitschek, seu valor atingiria aproximadamente US\$ 410 milhões, cerca de um terço do valor global das exportações brasileiras no ano.

Balanço de Pagamentos - 1954/62
(Em US\$ Milhões)

	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962
Balança Comercial	148	320	438	107	65	72	-23	113	-89
Exportações	1.558	1.419	1.483	1.39	1.24	1.282	1.270	1.405	1.215
				2	4				
Importações	1.410	1.099	1.045	1.28	1.17	1.210	1.293	1.292	1.304
				5	9				
Serviços	-338	-308	-369	-358	-309	-373	-459	-350	-339
Transações Correntes	-195	2	57	-264	-248	-311	-478	-222	-389
Entrada de Capitais	-18	3	151	255	184	182	58	288	181
Déficit ou Superávit ^a	-203	17	208	-180	-253	-154	-410	115	-346

Fonte: IBGE (1987, v. 3).

^aMais erros e omissões.

Nestas circunstâncias, a busca de recursos sofreu uma transformação importante. Tendo que contar com um nível estável de empréstimos compensatórios e de financiamentos oficiais para as importações, a execução dos projetos

previstos no Plano passou a depender cada vez mais de créditos de fornecedores - com juros mais altos - e de uma série de expedientes que ampliavam o endividamento de curto prazo.

Endividamento Externo - 1954/62

(Em US\$ Milhões)

	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961
Empréstimos Compensatórios	614	616	530	509	698	601	619	1.115
Financiamentos de Importações	523	674	920	824	1.186	1.497	1.633	1.671
a. Créditos Oficiais	426	525	523	498	700	729	682	635
b. Créditos de Fornecedores	97	149	397	326	486	768	951	983
Dívida Velha	180	155	130	184	160	136	120	102
Dívida de Curto Prazo ^a	0	0	1.114	1.141	1.025	1.158	1.535	938
Total	1.317	1.445	2.694	2.658	3.069	3.392	3.907	3.826

Fonte: IBGE (1987, v. 3, p. 543).

* Inclui atrasados comerciais, *swaps*, acordos bilaterais expirados e montantes desembolsados de créditos permanentes.

O cenário de dificuldades econômicas transmitido ao governo seguinte, contudo, representava mais uma agenda de reformas institucionais e econômicas do que um fracasso das decisões tomadas no contexto do Plano de Metas [Lessa (1982, p. 17)]. Neste sentido, o panorama oferecido pelo grau de realização das metas é um indicador importante. Com respeito aos objetivos concretos,⁵⁵ a meta de produção de energia elétrica estava realizada em 96% do previsto em dezembro de 1960, e os cronogramas em execução permitiam prever um cumprimento integral do programa estipulado até 1965.

No caso da energia nuclear, a parte referente ao processamento e armazenamento de minérios radiativos ou teve eliminada suas metas quantitativas ou suas projeções foram revisadas para baixo, dificultando um julgamento mais acurado. De qualquer forma, o reator de pesquisa terminou por ser inaugurado na Universidade de São Paulo ainda em 1958. A produção de carvão apresentou também várias dificuldades e, mesmo com a revisão da meta, a produção em 1960 atingia apenas 73% da previsão.

⁵⁵ Utilizamos aqui os valores fornecidos por Lafer (1970).

As metas do setor petróleo, executadas pela Petrobrás, foram ultrapassadas em seus valores originais, e os valores para 1961 deveriam atingir as metas revistas. A produção de petróleo alcançaria 95,4 mil barris/dia (a meta revisada previa para 1961 uma produção de 100 mil barris/dia) e a capacidade de refino, com a plena operação da Refinaria Duque de Caxias, no Rio de Janeiro, chegaria aos 300 mil barris processados por dia previstos para 1961.

O setor ferroviário, no conjunto dos grandes projetos, foi o que apresentou o pior desempenho. O reequipamento ferroviário, executado basicamente com financiamentos e acompanhamento do BNDE, chegou em 1960 ainda com cerca de 76% da meta prevista, mas a construção de ferrovias, custeadas por verbas orçamentárias e conduzidas pelos órgãos da administração direta, termina o período com o cumprimento de apenas 50% da meta revista. O contraste com as metas rodoviárias é marcante. Dispondo do mesmo tipo de mecanismos gerenciais e recursos financeiros,⁵⁶ a meta de pavimentação de rodovias atingira 6.215 km em 1961, totalizando mais de 100% da meta revista. Somadas à malha existente, as rodovias novas representavam 13.169 km em 1961, também compondo mais de 100% da projeção revista.

As metas referentes ao reequipamento dos portos e aos serviços de dragagem também apresentam um registro diferenciado. Em termos gerais, apenas 56% dos objetivos foram cumpridos, mas esta verificação encobre o fato de que, no que se refere à aquisição dos equipamentos portuários e de dragagem, as metas foram cumpridas em 100%, cabendo aos serviços estruturais, executados pelas companhias portuárias, as principais dificuldades.

A incorporação de tonelagem à Marinha Mercante teve êxito diversificado, cumprindo mais de 200% da meta revista para a navegação de longo curso, mas cerca de 90% para o caso dos petroleiros e 89% para a navegação de cabotagem, em finais de 1960. Este patamar também foi alcançado pelo programa de transporte aéreo, que chegou a 1960 com cerca de 90% dos objetivos cumpridos, em termos de capacidade e utilização.

O conjunto de metas referentes à agricultura teve um comportamento variado, mas em geral o seu cumprimento ficou bastante aquém do projetado. A produção de trigo é um dos fracassos mais dramáticos de todo o plano, chegando em 1960 com apenas 24% da meta cumprida, que previa a produção de 1.500 mil t. Este valor representava, na verdade, uma queda da produção em termos absolutos. A capacidade de silos e armazéns em 1960 representava cerca de 71% da meta revista - 569.233 t em 1960 -, mas o índice para a capacidade dos frigoríficos era bem mais baixo: 44% da meta original.

A instalação de matadouros industriais atingiu em 1960 cerca de 75% da meta prevista (2.750 bovinos/dia e 1.100 suínos/dia para 1960), mas a capacidade frigorífica a eles associada representava apenas 6% da meta fixada.

Os maiores índices de sucesso foram atingidos naquelas metas associadas a programas de caráter industrial. Os projetos de mecanização da agricultura — basicamente um programa de aquisição de tratores, dependente da meta da indústria automotiva — foram cumpridos em mais de 100% da meta revista (72 mil tratores em 1960). O

⁵⁶Na verdade, a realização da meta rodoviária pelo DNER e pelos DEERs teve um acompanhamento muito mais próximo do presidente, efetivado pelo próprio chefe da Casa Militar, General Nelson de Mello.

mesmo valeu para a meta da produção de fertilizantes, associada em boa medida, como vimos, aos programas de expansão da Petrobrás e da Cia. Siderúrgica Nacional.

As metas da produção de aço foram cumpridas em mais de 100%, mas a metalurgia de não-ferrosos não experimentou o mesmo sucesso. A produção de alumínio atingiu apenas 65% da meta revista em 1960, e a produção de cobre e chumbo tampouco alcançou níveis significativos. Para uma meta fixada em 18 mil t/ano, a produção de cobre atingiu pouco mais de mil t em 1960 e, no caso do chumbo, para uma meta prevendo 20 mil t/ano, obteve-se uma produção de cerca de 10 mil t.

As metas prevendo o início da produção de estanho (2.330 t/ano) e níquel (95 t/ano) foram efetivamente cumpridas, ainda que em volumes pouco importantes, mas o início da produção de zinco sofreu adiamento.

A produção de cimento, realizada, como vimos, com base exclusivamente em investimentos privados, atingiu 90% da meta revista estipulando 1.348.750 t/ano de incremento no total nacional até finais de 1960.

As dificuldades experimentadas pela Cia. Nacional de Álcalis na escolha do processo tecnológico e na obtenção de matéria-prima determinaram um fraco desempenho face aos objetivos determinados. De fato, em 1960 a produção atingia apenas 70% da meta original (100 mil t de álcalis) e 32% da meta revista (212 mil t/ano).

A meta de papel e celulose representou também um sucesso importante. Em 1960, 100% da meta original (200 mil t/ano) e 77% da meta revista (260 mil t/ano) para a produção de celulose haviam sido cumpridos; também para o caso do papel, mais de 100% da meta original (450 mil t/ano) foram atingidos.

Com relação à meta de produção de borracha, inexistem avaliações acuradas da execução no que se refere à borracha natural. No caso, entretanto, da borracha sintética, que era representada pela instalação de uma fábrica pela Petrobrás, junto à Refinaria Duque de Caxias, a meta foi cumprida em sua totalidade (40 mil t/ano).

Das metas entregues à execução de empresas estatais, aquela relativa à exportação de minério de ferro teve os resultados menos expressivos. Seu planejamento cuidadoso, realizado por grupo de trabalho específico no Conselho de Desenvolvimento, não pôde evitar as condições difíceis do mercado de exportação e a demora no reparo da infra-estrutura de transporte. Em 1960, apenas 63% da meta revista — 8 milhões de t exportadas — haviam sido cumpridos.

A instalação da indústria automobilística esteve entre os principais êxitos do programa. Em 1960, a produção nacional, obedecendo aos parâmetros de nacionalização, representava 133% da meta original — 100 mil veículos produzidos em 1960 — e 95% da meta revista — 140 mil veículos. No mesmo caso situa-se a indústria de construção naval, que cumprira a meta original - a instalação da indústria no país — com a efetivação de projetos importantes como o da Ishikawajima e atingira, em 1960, mais de 98% da meta revista — uma produção de 160 mil dwt. No que toca às indústrias de mecânica pesada e equipamento elétrico, as metas que estipulavam apenas sua instalação no Brasil foram, neste aspecto, efetivamente cumpridas em 1960.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e o Plano de Metas

Para o BNDE, a participação no Plano de Metas representou um substancial aumento no nível de suas atividades e transformações institucionais.

Do início do programa de metas, em fevereiro de 1956, até dezembro de 1960, o BNDE firmou contratos para o financiamento de 133 projetos, comparados aos 47 contratos firmados entre 1952 e 1955, sob o Programa de Reaparelhamento Econômico. Neste mesmo período, as operações autorizadas, mas que permaneceram sem contrato, foram destinadas a 31 projetos, e as participações acionárias envolveram 13 projetos, dentre os quais os da Cosipa e da São Paulo Light. As operações de investimento direto das companhias de seguro e capitalização financiaram, ao todo, mais outros 40 projetos. Foram firmados 80 contratos avalizando empréstimos em moeda estrangeira, quantidade bem superior aos nove contratos firmados entre 1952 e 1955.

Mais do que isso, vimos como as suas fontes de recursos foram sendo rapidamente ampliadas, passando dos adicionais do imposto de renda aos fundos vinculados mais importantes. Sua presença espalhou-se em vários campos de atuação. No programa energético previsto, que representava quase a metade dos investimentos estimados no Plano de Metas, o BNDE teve presença decisiva no planejamento e financiamento do setor de energia elétrica. Na meta dos transportes, o reaparelhamento dos portos e das ferrovias foi atribuição precípua do Banco. As metas agrícolas, desde o início, eram, na verdade, conjuntos de projetos financiados pelo Banco. Nas metas referentes a insumos e equipamentos, a presença do BNDE foi diversificada, garantindo a complementaridade dos investimentos através da implantação de vários novos setores na economia brasileira, como foi o caso da indústria de equipamento pesado, ou sua modernização e expansão, como no caso da indústria de papel e celulose. Ao fim do processo, era um dos principais financiadores do programa de expansão da siderurgia estatal.

A especificidade de tal posição no conjunto do Plano de Metas, entretanto, não pode ser resumida aos números, mas sim analisada ainda sob um duplo ponto de vista, o de suas relações institucionais com o centro das decisões econômicas e o padrão decorrente com os setores e entidades financiados.

O sucesso executivo do Plano de Metas pode ser creditado, em larga medida, a características de sua formulação intelectual e administrativa nem sempre contempladas pela sua imagem política. A despeito de toda a retórica planejadora, o conjunto de iniciativas e projetos do Plano de Metas tinha uma perspectiva claramente setorial, evitando deliberadamente, face à carência de informações e instrumentos institucionais, qualquer veleidade de um planejamento compreensivo. Tal perspectiva pragmática, expressa nas teses dos *pontos de estrangulamento* e

dos *pontos de germinação* da economia brasileira,⁵⁷ também estendeu-se, como vimos, dos instrumentos idealizados para sua execução aos objetivos fixados.⁵⁸

Neste cenário, onde o BNDE se adequava de forma bastante eficiente, foi oferecido ao grupo de técnicos reunidos em torno de Lucas Lopes e Roberto Campos veículo próprio para a implementação das idéias nascidas na Comissão Mista e desenvolvidas durante o governo Getúlio, mas contando, a partir de 1956, com uma vinculação com o centro da decisão política impensável em 1952. O arsenal de recursos humanos e institucionais do Banco, utilizado pelo Conselho de Desenvolvimento, tinha já consolidado sua experiência em termos do treinamento na técnica de administração de projetos e de seu financiamento através de fundos vinculados, com os trabalhos previstos no Plano de Reparcelamento Econômico, e colocava à disposição do conjunto de profissionais que viria prover a interligação entre a administração superior do BNDE e o Conselho de Desenvolvimento um instrumento bem mais poderoso.

Esta situação, onde técnicos retomam, em condições de maior proximidade ao poder político, o controle de uma instituição já fortalecida para a execução de um plano de governo estruturado segundo os mesmos princípios que a estruturaram, compôs uma feliz equação e esteve na raiz do sucesso experimentado. Como situação ideal que era, poderia perdurar apenas por pouco tempo, por motivos vários.

Em primeiro lugar, podem ser mencionados os efeitos da própria conjuntura política. Competindo com outros setores do sistema político pelos recursos manipulados pela Presidência, o BNDE ficou, como aqueles, submetido às vicissitudes desta. Em segundo lugar, vêm as particularidades de sua atuação no sistema político e econômico. A expansão de sua lógica de atuação, de sua racionalidade, encontra limites no confronto com outras instituições ou com outros objetivos perseguidos pelo centro da decisão política.

Durante o governo JK, as vantagens e desvantagens da proximidade da instituição com o núcleo de governo exibiu todas as suas possibilidades. Entre 1956 e 1958, o sucesso do Banco e do Conselho de Desenvolvimento na elaboração dos projetos e execução das metas abriu espaço para que, em meio a dificuldades econômicas e recomposição ministerial, viesse a chefiar a política econômica. Entre 1958 e 1959, desfez-se tal possibilidade, ao ficar claro que uma visão estrita da racionalidade econômica poderia prejudicar o plano de governo ou sua sustentação política. Com a nomeação do ministro da Viação e Obras Públicas, o Almirante Lúcio Meira, para acumular a Presidência e a Superintendência do Banco, desaparece qualquer distância entre o Banco e o governo. Dessa maneira, o curto-circuito institucional proporcionado pela administração paralela encontrava seu limite, assim como a independência das decisões da direção do Banco.

⁵⁷"... Como filosofia (da CMBEU), a idéia era planejamento para a eliminação de pontos de estrangulamento. E era uma decisão de prioridades facilíma. Meramente a identificação dos pontos de estrangulamento e a concentração de esforços nessas áreas. Só muito depois é que se desenvolveu a teoria dos pontos de germinação. Mas nesse primeiro momento as prioridades eram fáceis: reaparelhamento ferroviário, energia elétrica, reaparelhamento portuário, algumas indústrias básicas, notadamente cimento e material de construção..." [Campos (1992, fita 5)].

⁵⁸De fato, os níveis de produção fixados em muitas das metas possuíam o caráter de simples projeções sobre o consumo futuro [ver Lafer (1970, p. 48-49)].

Ainda que o comprometimento do Banco com os empréstimos ao setor siderúrgico e com a execução de programas ainda ligados ao Plano de Metas viesse ditar a trajetória nos primeiros anos depois de JK, a indagação sobre o papel e a influência do BNDE — para além de ser apenas mais uma agência do Estado brasileiro —, na ausência de uma política de desenvolvimento formulada expressamente pela Presidência da República e de vontade política em executá-la, deveria ficar sem resposta.

Entretanto, mesmo que este problema ficasse em suspenso após 1961, como havia ocorrido depois da saída da primeira diretoria do Banco, em 1953, a experiência organizacional da instituição situava-se em patamares bem distintos. A profissionalização e a qualidade do corpo técnico haviam sido garantidas, a sua capacidade como produtor de informação tinha sido ampliada e o campo de sua atuação multiplicado. Enquanto em 1953 a definição dos rumos a seguir foi feita de forma cautelosa e calculada, as experiências acumuladas pelo corpo técnico e pela direção eram, ao início do governo de Jânio Quadros, de outra natureza.⁵⁹

Em primeiro lugar, do papel modernizador que suas atividades podiam exercer sobre o setor produtivo estatal e sobre as entidades responsáveis pela infra-estrutura. A participação do Banco no financiamento de projetos conduzidos por entidades públicas, por exemplo, trouxe consigo, pela natureza do repasse de recursos, pelas demandas estabelecidas na fase de estudos e pelo acompanhamento necessário, exigências de modernização e solidez financeira com grande impacto sobre as mesmas entidades. O tratamento dado a casos espinhosos, como o da Cia. Nacional de Álcalis e das ferrovias federais, onde a atuação do Banco terminou por enfrentar os limites políticos de sua ação fiscalizadora, serve apenas como contraste para o formato bem-sucedido adotado na sua articulação com o setor elétrico, compondo uma equação ajustada com os esquemas de financiamento, a organização empresarial do setor e o planejamento econômico.

Quando passamos a um exame de sucessos e fracassos no conjunto das metas, podemos ter idéia sobre a importância do tema. As realizações frustradas podem ser creditadas simplesmente a uma formulação deficiente das necessidades futuras, como foi o caso das metas relativas à produção de borracha natural e carvão ou à produção e armazenagem de materiais radiativos. Contudo, isolados estes casos, a execução deficiente das metas projetadas quase sempre revela um agente estatal cuja modernização não pôde seguir no ritmo exigido. Como já foi discutido, aí estão incluídos os setores ferroviário e portuário e a porção das metas agrícolas cuja execução ficou a cargo de entidades públicas. E o mesmo vale para aquelas metas destinadas à execução por empresas estatais, onde as trajetórias da Cia. Nacional de Álcalis, por um lado, e da Petrobrás ou da Cia. Siderúrgica Nacional, por outro, servem para demarcar diferenças importantes entre instituições que adotaram padrões gerenciais modernos e aquelas que permaneceram presas às limitações da administração pública na época.

⁵⁹ Com respeito a um mecanismo aventado, ainda em 1958, para a formação de um fundo de ações pertencente ao BNDE que emitisse obrigações com rendimentos variáveis oferecidas ao público, para tornar o Banco independente de recursos do Tesouro, e sua divisão em duas entidades, uma responsável por infra-estrutura e outra para o financiamento à indústria, ver Campos (1992, fita 6, p. 10).

Em segundo lugar, pelo relacionamento estabelecido com o setor privado. De fato, as experiências foram bem-sucedidas no financiamento da expansão da produção de alumínio, papel e celulose, na instalação da indústria de equipamentos pesados e de construção naval e no apoio dado à implantação da indústria automobilística. A indefinição tantas vezes sentida, nos primeiros anos de funcionamento do BNDE, quanto ao seu papel no estímulo às chamadas indústrias básicas havia desaparecido, e ele encerra o período do Plano de Metas como agência provedora, por excelência, de financiamento de longo prazo e com grande experiência na análise de projetos e controle de aplicações. O envolvimento com a siderurgia estatal seria ainda marcante nos anos seguintes, mas o padrão do relacionamento futuro do Banco com a indústria brasileira estava dado.

ANEXO 1

Projetos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos – 1952

	Recursos Externos (Em US\$)	Recursos em Moeda Nacional (Em Cr\$)
American & Foreign Power (Light)	41.571.000	1.340.000.000
Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais	26.809.000	
Comissão Estadual de Energia Elétrica (RS)	25.000.000	1.004.000.000
Usina Termelétrica de Piratininga	18.790.000	316.473.000
Ministério da Agricultura	18.000.000	
Rede Viação Paraná-Santa Catarina	16.886.092	531.159.490
Estrada de Ferro Central do Brasil	16.600.000	259.400.000
Cia. Nacional de Álcalis	15.000.000	200.000.000
Estrada de Ferro Central do Brasil	12.500.000	1.181.588.116
Estrada de Ferro Santos-Jundiaí	8.548.297	85.345.000
Chesf	8.500.000	120.000.000
Usina de Salto Grande (SP)	7.735.350	282.333.000
Rede Mineira de Viação	7.040.953	703.125.807
Cia. Paulista de Estradas de Ferro	6.800.988	51.640.837
Estrada de Ferro Noroeste	6.353.907	424.855.281
Cia. de Eletricidade de Itutinga	5.300.000	150.000.000
Banco Exportação (MG)	5.000.000	
Estado do Rio Grande do Sul	4.125.000	206.000.000
Cia. Docas de Santos	3.674.300	349.367.000
Departamento Estadual de Estradas de Rodagem (RJ)	3.000.000	
Porto do Rio de Janeiro	2.112.000	190.717.000
Cia. Metalúrgica Barbará	1.860.000	12.000.000
Cia. Matogrossense de Eletricidade	1.630.000	33.710.000
Cia. de Energia Elétrica de Catanduva (ES)	1.470.000	16.700.000
Total	264.306.887	7.458.414.531

Fonte: Relatório de 1952.

ANEXO 2

Composição da Direção Superior do BNDE durante o Plano de Metas

Presidente

Lucas Lopes	1º de fevereiro de 1956 a 11 de agosto de 1958
Francisco Antunes Maciel	7 de julho a 11 de agosto de 1958
Roberto Campos	11 de agosto de 1958 e 21 de julho de 1959
Lúcio Meira	21 de julho de 1959 a 21 de fevereiro de 1961

Diretor-Superintendente

Roberto Campos	1º de fevereiro de 1956 a 11 de agosto de 1958
João Batista Pinheiro (int.)	11 de agosto de 1958 a 1º de agosto de 1959
Lúcio Meira (int.)	2 de agosto de 1959 a 21 de fevereiro de 1961

Diretor

Francisco Antunes Maciel	julho de 1953 a agosto de 1960
Cleantho de Paiva Leite	julho de 1953 a agosto de 1962
Ewaldo Correia Lima	fevereiro de 1957 a fevereiro de 1961
João Batista Pinheiro	fevereiro de 1957 a abril de 1964
Celso Furtado	setembro de 1958 a julho de 1959

Conselho de Administração

Guilherme Arinos	julho de 1952 a julho de 1956
Nerio Battendiere	agosto de 1953 a julho de 1957
José Soares Sarmiento Barata	agosto de 1953 a abril de 1961
Percio Gaspar Reis	julho de 1954 a julho de 1957

Mario Lopes Leão	agosto de 1955 a agosto de 1961
Victor da Silva Alves Filho	novembro de 1955 e abril de 1961
Jose Sette Camara Filho	junho de 1956 a janeiro de 1961
José Tocqueville de Carvalho	agosto de 1957 a março de 1963
Raul Fontes Cotia	agosto de 1957 a junho de 1970
Alvaro Gonçalo Americano	novembro de 1960 a junho de 1968

ANEXO 3
Operações Contratadas – 1956/60⁶⁰

Projetos Aprovados em 1956

Entidade Financiada	Data	Valor (Cr\$ Mil)	Estado	Descrição
Cia. Força e Luz Cataguazes-Leopoldina	03.01.56	28.000,00	MG	Energia
Frigorífico Mouran S.A.	13.01.56	46.000,00	SP	Frigorífico
S.A. Empresa Elétrica de Itapurã	30.01.56	30.000,00	SP	Energia
Cia. Energia Nova Friburgo	17.02.56	28.160,00	RJ	Energia
Laminação de Ferro S.A. (Lafersa)	21.02.56	24.000,00	MG	Metalurgia
Rede Mineira de Viação	05.04.56	567.850,00	MG	Ferrovias
Cia. Metalúrgica Barbará	11.04.56	25.000,00	MG	Metalurgia
Estrada de Ferro de Araraquara	22.06.56	400.789,00	SP	Ferrovias
Matadouro Industrial Campo Grande S.A.	13.07.56	48.000,00	MT	Frigorífico
Estrada de Ferro Tereza Cristina	09.08.56	108.900,00	SC	Ferrovias
Com. Est. de Silos e Armazéns (RS)	23.08.56	224.000,00	RS	Equipamentos Agrícolas
Serviços Elétricos do Amazonas	18.10.56	14.000,00	AM	Energia
Fábrica Nacional de Ferramentas	19.10.56	13.000,00	SP	Metalurgia
Estrada de Ferro Sorocabana	25.10.56	1.161.863,0 0	SP	Ferrovias
Armazéns Gerais Frigoríficos (Arfrio S.A.)	12.11.56	17.000,00	SP	Frigoríficos
Prefeitura Municipal de Itabaiana	21.11.56	6.817,00	BA	Energia
Centrais Elétricas de Goiás	29.11.56	112.000,00	GO	Energia

⁶⁰A fonte das tabelas são os Relatórios de Atividade do BNDE.

Projetos Aprovados em 1957

Entidade Financiada	Data	Valor (Cr\$ Mil)	Estado	Descrição
Cia. de Energia do Alto Rio Grande	14.01.57	400.000,00	MG	Energia
Cia. Brasileira de Usinas Metalúrgicas	30.01.57	44.000,00	SP	Indústria
Navegação Savônia	31.01.57	9.828,00	SP	Portos e Navegação
Cia. Nacional de Álcalis	08.02.57	347.000,00	RJ	Indústria
Cia. Força e Luz Norte Fluminense	19.02.57	11.500,00	RJ	Energia
Aços Villares S.A.	07.03.57	133.843,00	SP	Indústria
Eletrometalúrgica Abrasivos Salto S.A.	10.03.57	22.000,00	-	Indústria
Estrada de Ferro Mossoró	04.04.57	8.600,00	RN	Ferrovias
Cia. Paulista de Estradas de Ferro	07.04.57	241.300,00	SP	Ferrovias
Cia. Paulista de Força e Luz	08.05.57	250.000,00	SP	Energia
Com.Vale do São Francisco (Três Marias)	14.05.57	2.597.000,00	MG	Energia
Empresa de Força e Luz de Santa Catarina	23.05.57	62.701,00	SC	Energia
Cia. Industrial de Estância	12.06.57	10.000,00	PI	Energia
Cia. Prada de Energia	28.06.57	14.400,00	MG	Energia
Cia. Prada de Energia	28.06.57	2.500,00	MG	Energia
Siderúrgica Riograndense S.A.	28.06.57	30.000,00	RS	Indústria
Cia. Brasileira de Alumínio	24.07.57	450.000,00	SP	Indústria
Cia. Armazéns Gerais de Pernambuco	29.07.57	42.300,00	PE	Armazenagem
Navegação Frigorenner Ltda.	13.08.57	21.500,00	RS	Portos e Navegação
Arno S.A.. - Indústria e Comércio	01.09.57	108.000,00	SP	Indústria
Cia. Catarinense de Força e Luz	06.11.57	13.000,00	SC	Energia
Frimisa - Frigoríficos de Minas Gerais S.A.	10.11.57	200.000,00	MG	Frigorífico
RFFSA - Estrada de Ferro Central do Brasil	18.11.57	935.000,00	-	Ferrovias
RFFSA - Estrada de Ferro Central do Brasil (Trens urbanos)	18.11.57	659.000,00	RJ	Ferrovias
RFFSA - Estrada de Ferro Central do Brasil (Rede de Minas)	18.11.57	410.810,00	MG	Ferrovias
RFFSA - Estrada de Ferro Central do Brasil (Rede PR-SC)	18.11.57	300.000,00	PR-SC	Ferrovias
RFFSA - Estrada de Ferro Central do Brasil (Rede CE)	18.11.57	40.594,00	CE	Ferrovias

RFFSA - Estrada de Ferro Central do Brasil (Leste Brasileiro)	18.11.57	125.000,00	MT-GO	Ferrovias
RFFSA - Estrada de Ferro Central do Brasil (Leopoldina)	18.11.57	761.000,00	RJ	Ferrovias
Cia Força e Luz Cataguazes-Leopoldina	28.11.57	25.000,00	ES	Energia

Projetos Aprovados em 1958

Entidade Financiada	Data	Valor (Cr\$ Mil)	Estado	Descrição
L. Figueiredo Navegação	17.01.58	89.393,00	SP	Portos e Navegação
Cia. Mineira de Energia	22.01.58	16.000,00	MG	Energia
Cia. Energia de Nova Friburgo	27.01.58	23.000,00	RJ	Energia
Cobrasma Rockwell Eixos S.A.	09.02.58	80.000,00	SP	Indústria
Cia. Sul Mineira de Energia	12.02.58	21.000,00	MG	Energia
Laminação Fluminense S.A.	06.03.58	25.000,00	RJ	Indústria
Cia. Estadual de Silos e Armazéns	12.03.58	165.000,00	RS	Armazenagem
Com. Est. de Energia Elétrica - RS (Jacuí)	20.03.58	860.000,00	RS	Energia
Volkswagen do Brasil S.A.	24.03.58	150.000,00	SP	Indústria
Com. Est. de Energia Elétrica - RS (Candiota)	25.03.58	241.220,00	RS	Energia
Cia. Sul Mineira Energia	27.03.58	55.000,00	MG	Energia
Cia. Hidrelétrica São Patrício	02.05.58	10.300,00	GO	Energia
Brown Boveri S.A.	07.05.58	50.000,00	SP	Indústria
Cia. Força e Luz do Paraná	14.05.58	60.000,00	PR	Energia
Cia. Armazéns Gerais de Pernambuco	23.05.58	40.000,00	PE	Armazenagem
Moinhos Brasileiros (Mobrasa)	02.06.58	10.000,00	RN	Armazenagem
Fábrica Nacional de Motores	24.06.58	237.708,00	RJ	Indústria
Rede Mineira de Viação	08.06.58	592.460,00	MG	Ferrovias
Pirelli S.A.	08.07.58	126.000,00	SP	Indústria
Empresa Elétrica de Itapurã	08.07.58	20,00	MT-SP	Energia
Cia. Elétrica do Alto Rio Doce	19.08.58	150.000,00	MG	Energia
Prefeitura de Neópolis (SE)	22.08.58	3.570,00	SE	Energia
Freios e Sinais do Brasil S.A. (Fresinbra)	29.08.58	47.000,00	SP	Indústria
Viação Férrea do Rio Grande do Sul	15.09.58	789.820,00	RS	Ferrovias
Uselpa	15.09.58	700.000,00	SP	Energia
Walita Auto-Peças	15.09.58	58.000,00	SP	Indústria
Cia. Nacional de Equipamentos Elétricos	19.09.58	20.000,00	SP	Indústria
Prefeitura Municipal de Massapê	01.10.58	3.200,00	CE	Energia
Centrais Elétricas de Goiás	15.10.58	110.100,00	GO	Energia
Cia. Armazéns Gerais do Estado da Bahia	22.10.58	45.000,00	BA	Armazenagem
Panamericana Têxtil	29.10.58	150.000,00	SP	Indústria
Cia. Brasileira de Caldeiras	29.10.58	45.000,00	MG	Indústria
Cia. Laminação e Cimento Portland	31.10.58	30.000,00	MG	Indústria
Moinho Água Branca	21.11.58	12.400,00	SP	Armazenagem
Cemig (Três Marias)	25.11.58	250.000,00	MG	Energia
Celulose e Papel Fluminense	27.11.58	26.000,00	RJ	Indústria

Central Elétrica de Rio Claro	12.11.58	20.000,00	SP	Energia
Cia. Paulista de Estradas de Ferro	12.11.58	76.540,00	SP	Ferrovias
Raiman & Cia. Ltda.	12.12.58	10.000,00	SP	Indústria
Somaf Soc. Mat. Antifric. S.A.	22.12.58	30.000,00	RJ	Indústria
Bahia Industrial S.A.	26.12.58	24.100,00	BA	Armazenagem

Projetos Aprovados em 1959

Entidade Financiada	Data	Valor (Cr\$ Mil)	Estado	Descrição
Cia. Acumuladores Prest-O-Lite	09.01.59	43.260,00	BA	Indústria
Central Elétrica de Furnas	15.01.59	3.337.312,00	MG	Energia
Frigorífico T. Maia	21.01.59	25.000,00	SP	Indústria
Cia. de Eletricidade de Nova Friburgo	29.01.59	5.000,00	RJ	Energia
Metalac S.A. Indústria e Comércio	02.02.59	36.000,00	SP	Indústria
Celulose Cambará	23.02.59	140.080,00	RS	Indústria
Indústria e Comércio Dreco S.A.	17.03.59	14.770,00	SP	Indústria
J. Macedo Com. e Ind. Agrícola	22.03.59	29.600,00	CE	Armazenagem
Siderúrgica Barra Mansa	14.05.59	70.000,00	RJ	Indústria
Indap S.A. Ind. Artif. Metais de Precisão	19.05.59	24.367,00	SP	Indústria
Chesf	19.05.59	582.233,00	BA	Energia
São Paulo Light (participação acionária)	21.05.59	1.300.000,00	SP	Energia
Cia. Hidrelétrica do Rio Pardo	14.06.59	1.000.000,00	MG	Energia
Município de Souza	18.06.59	6.300,00	PB	Energia
Governo de Sergipe	19.06.59	15.000,00	SE	Energia
Frigorífico São Francisco S.A.	23.06.59	20.000,00	BA	Indústria
Cia. Mercantil e Industrial Ingá	24.07.59	206.000,00	RJ	Indústria
L. Figueiredo Navegação S.A.	10.08.59	64.954,00	SP	Portos e Navegação
Brassinter S.A	19.08.59	23.260,00	SP	Indústria
Fongra Produtos Químicos	19.08.59	58.000,00	SP	Indústria
Usiminas	28.08.59	2.950.000,00	MG	Indústria
Governo da Bahia	18.09.59	40.000,00	BA	Ferrovias
Cia. Ferro e Aço de Vitória	13.10.59	300.000,00	ES	Indústria
Comis. do Vale do São Francisco (Três Marias)	15.10.59	858.500,00	MG	Energia
Mafersa S.A.	20.10.59	61.800,00	SP	Indústria
Cia. Mogiana de Estradas de Ferro	26.10.59	947.000,00	SP	Ferrovias
S.A. Indústrias Reunidas Matarazzo	10.11.59	33.900,00	SP	Indústria
Indústria Química Mantiqueira	10.11.59	20.600,00	SP	Indústria
AEG Cia. Sul-Americana de Energia	19.11.59	40.000,00	SP	Indústria
Cia. Suzano de Papel e Celulose	22.12.59	257.500,00	SP	Indústria
Município de São Joaquim	22.12.59	1.000,00	SC	Energia
S.A. Empresa Elétrica de Itapurã	31.12.59	22.000,00	SP-MT	Energia

Projetos Aprovados em 1960

Entidade Financiada	Data	Valor (Cr\$ Mil)	Estado	Descrição
Farloc do Brasil S.A.	23.02.60	19.158,00	RJ	Indústria
Ishikawajima do Brasil S.A.	10.02.60	500.000,00	RJ	Indústria
Ishikawajima do Brasil S.A.	10.02.60	145.000,00	RJ	Indústria
Força e Luz do Pará S.A.	22.03.60	319.000,00	PA	Energia
Sanbra - Sociedade Algodoeira do Brasil	01.04.60	200.000,00	SP	Indústria
Indústria de Papel Simão S.A.	23.05.60	160.000,00	SP	Indústria
Utelfa - Usina Termelétrica de Figueira	25.06.60	273.000,00	SC	Energia
Empresa Sul Brasileira de Energia S.A.	15.06.60	39.700,00	SC	Energia
Santa Lucia Cristais S.A.	27.06.60	27.000,00	SP	Indústria
Frigorífico Mouran S.A.	13.07.60	46.500,00	SP	Indústria
Fibrasa - Fiação Brasileira de Sisal	25.07.60	20.500,00	PB	Indústria
Centrais Elétricas Matogrossenses S.A.	27.07.60	594.000,00	MT	Energia
Com.Vale do São Francisco (Três Marias)	22.08.60	580.000,00	MG	Energia
Cia.. Comércio e Navegação	02.09.60	477.000,00	RJ	Portos e Navegação
Administração do Porto do Rio de Janeiro	19.10.60	200.000,00	DF	Portos e Navegação
Cobrasma	21.10.60	41.000,00	SP	Indústria
Escelsa	31.10.60	268.087,00	ES	Energia
Peixoto Gonçalves Navegação S.A.	17.11.60	20.000,00	SE	Portos e Navegação
Mafrisa - Matad. Frigorífico S.A.	21.11.60	123.000,00	SP	Indústria
Central Elétrica do Piauí	06.12.60	26.730,00	PI	Energia

Referências Bibliográficas

- ABREU, Amauri. *Depoimento*. Rio de Janeiro: BNDES, 1982.
- BENEVIDES, Maria Victoria. *O governo Kubitschek - desenvolvimento econômico e estabilidade política - 1956/1961*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- _____. *A UDN e o udenismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- BNDE. *Segunda exposição sobre o programa de reaparelhamento econômico*. Rio de Janeiro, 1953.
- _____. *Terceira exposição sobre o programa de reaparelhamento econômico*. Rio de Janeiro, 1954.
- _____. *Quarta exposição sobre o programa de reaparelhamento econômico*. Rio de Janeiro, 1955.
- _____. *Sétima exposição sobre o programa de reaparelhamento econômico*. Rio de Janeiro, 1958.
- _____. *Oitava exposição sobre o programa de reaparelhamento econômico*. Rio de Janeiro, 1959.
- _____. *Nona exposição sobre o programa de reaparelhamento econômico*. Rio de Janeiro, 1960.
- BRASIL, CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO. *Plano de metas*. Tomos I (Introdução), II (Energia e Transportes) e III (Alimentação, Indústrias de Base e Educação). Rio de Janeiro, 1958.
- CÂMARA, Jordy Salles. *Depoimento*. Rio de Janeiro: BNDES, 1982.
- CAMPOS, Roberto. *Depoimento*. Rio de Janeiro: BNDES, 1982.
- _____. *Depoimento*. Rio de Janeiro: FGV-CPDOC, 1992.
- DIAS, José Luciano, QUAGLINO, Maria Ana. *A questão do petróleo no Brasil - uma história da Petrobrás*. Rio de Janeiro: FGV-CPDOC/Serinst, 1993.
- DULCI, Otávio. *A UDN e o antipopulismo no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1986.
- FARO, Clóvis de, QUADROS, Salomão. A década de 50 e o programa de metas. In: GOMES, Angela (ed.). *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: Editora da FGV-CPDOC, 1991.
- HIPPOLITO, Lucia. *PSD - de raposas e reformistas*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- IBGE. *Estatísticas históricas do Brasil*. Rio de Janeiro, 1987.
- KUBITSCHKEK, Juscelino. *Diretrizes gerais do plano nacional de desenvolvimento*. Belo Horizonte: Livraria Oscar Nicolai, 1955.
- _____. *A marcha do amanhecer*. São Paulo: Bestseller, 1962.
- _____. *Depoimento*. Rio de Janeiro: FGV-CPDOC, 1974.
- _____. *Porque construí Brasília*. Rio de Janeiro: Bloch Editores, 1976.
- LAFER, Celso. *The planning process and the political system in Brazil - a study of Kubitschek's target plan - 1956/1961*. Cornell, 1970 (Ph.D. Dissertation).
- LAGO FILHO, João Correia do. *Depoimento*. Rio de Janeiro: BNDES, 1982.
- LANARI JR., Amaro. *Depoimento*. Rio de Janeiro: BNDES, 1983.
- LARA, João de Mesquita. *Depoimento*. Rio de Janeiro: BNDES, 1982.
- LESSA, Carlos, *Quinze anos de política econômica*. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- LOBO, Antônio. *Depoimento*. Rio de Janeiro: BNDES, 1982.

LOPES, Lucas. *Memórias do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: FGV-CPDOC/Centro de Memória da Eletricidade, 1991.

MARTINS, Luciano. *Pouvoir et développement économique - formation et évolution des structures politiques au Brésil*. Paris: Editions Anthropos, 1976.

RODRIGUES, Luiz Carlos S. *Depoimento*. Rio de Janeiro: BNDES, 1982.

SANTOS, Genival Almeida. *Depoimento*. Rio de Janeiro: BNDES, 1982.

SANTOS, Wanderlei Guilherme dos. *Que Brasil é este — manual de indicadores sociais*. Rio de Janeiro: Vértice-luperj, 1990.

SKIDMORE, Tomas. *Brasil de Getulio a Castelo*. Rio de Janeiro: Saga, 1969.

VIANNA, Sérgio Besserman. *A política econômica no segundo governo Vargas (1951-1954)*. Rio de Janeiro: BNDES, 1987.

VIVACQUA, Atílio Geraldo. *Depoimento*. Rio de Janeiro: BNDES, 1982.

Editado pelo Departamento de Relações Institucionais

Junho - 1996