

2. *O Plano de Metas e o papel do BNDE*

CONTEXTO POLÍTICO E O DESENVOLVIMENTISMO: 1956-1960

Em acirrada disputa eleitoral, vencida a resistência udenista, o governador do estado de Minas Gerais, Juscelino Kubitschek, membro do Partido Social Democrático (PSD), foi eleito presidente da República em 1955. Tomou posse apresentando uma plataforma de governo assentada no desenvolvimento e na sustentação da atividade econômica.

É verdade que o programa de Kubitschek não era totalmente inovador, como queriam fazer crer os correligionários do “Presidente Bossa Nova”. A política de desenvolvimento vinha sendo gestada desde o início dos anos 1950, durante o governo Vargas, que avançara na modernização do Estado brasileiro e dera surgimento a novas instituições com capacidade de coordenação – para o que contribuiu a criação do BNDE. A administração Vargas também inovou na aptidão para obter recursos no sentido de promover projetos, destinando esses meios à gestão do recém-criado BNDE. Apoiada em fundos provenientes de empréstimos compulsórios dos contribuintes do Imposto de Renda, a política executada pelo BNDE já apontava rumo à diversificação industrial.

Embora, neste trabalho, fique explícito que essa agência, na primeira metade dos anos 1950, tenha financiado principalmente projetos de infraestrutura, e que, só depois, no governo Kubitschek, suas atividades estariam orientadas para o setor industrial, como afirma Lessa (1981), é importante frisar que, desde a sua criação, o fomento à indústria era um de seus objetivos.

Assim, o período do governo Kubitschek (1956-1960) foi crucial para a estruturação do capitalismo nacional. Representou o primeiro grande ciclo endógeno de crescimento econômico alavancado pela ação do Estado, com importantes investimentos em infraestrutura e na indústria pesada. A ação estatal estimulou a iniciativa privada nacional e estrangeira a fim de investir no crescimento, independentemente do contexto internacional e das restrições do balanço de pagamentos brasileiro.¹ Essa política elevou a participação do Estado na economia, adotou uma postura mais favorável ao capital estrangeiro e ampliou a participação do capital privado nacional na geração do excedente econômico. Estado e capital privado nacional e estrangeiro tornaram-se, nas palavras de Martins (1976, p.407), parceiros harmônicos dessa política econômica: o projeto desenvolvimentista.

Logo em seguida à posse, o presidente Juscelino Kubitschek criou o Conselho do Desenvolvimento, em 1º de fevereiro de 1956, com subordinação direta à Presidência da República, tendo como objetivo formular e executar um plano de desenvolvimento. Lucas Lopes e Roberto Campos, nomeados, respectivamente, presidente e diretor-superintendente do BNDE, acumulariam esses cargos com os do Conselho do Desenvolvimento, sendo que o primeiro era também secretário executivo do Conselho.²

A política desenvolvimentista sistematizada no Plano de Metas fixava uma série de objetivos setoriais, consubstanciados em torno de trinta metas que deveriam ser implantadas em cinco anos, correspondentes ao mandato presidencial, mesmo que a execução dos projetos se estendesse pelos governos seguintes, como acabou acontecendo.

Um dos grandes objetivos do plano que se desenhava era construir a infraestrutura necessária à integração do sistema industrial, antecipando-se à demanda, concentrada primordialmente no eixo Rio de Janeiro-São Paulo-Minas Gerais. O Plano de Metas abrangia os setores de energia, transportes, indústrias

¹ Para a dinâmica contraditória do processo, ver Tavares, 1972.

² O Conselho do Desenvolvimento foi criado pelo Decreto nº 38.744, de 1º de fevereiro de 1956, subordinado ao presidente da República. Era formado por todos os ministros, chefes da Casa Civil e Militar, o presidente do Banco do Brasil e o presidente do BNDE, este último como secretário nato. O Conselho tinha por incumbência traçar e administrar o Programa de Metas do governo. O Conselho do Desenvolvimento foi extinto pelo governo militar, pelo Decreto nº 53.914, de 11 de maio de 1964, e suas atribuições foram incorporadas ao Ministério do Planejamento.

de base, alimentação e educação, sendo que os três primeiros foram os mais favorecidos. O setor de energia tinha cinco metas; o de transportes, sete; de alimentação, seis; de indústrias de base, onze metas; e de educação, apenas uma. Além destas, havia ainda a chamada meta-síntese, a construção de Brasília.

A inclusão dessa nova meta, além das trinta iniciais, foi proposta pelo presidente Juscelino Kubitschek, que assumiu o compromisso de construir uma nova capital federal para o Brasil, localizada no Centro-Oeste, conforme texto constitucional.³ A meta relativa à educação foi incluída por sugestão de **Clóvis Salgado**; e a referente à agricultura, mais especificamente à alimentação, foi inserida em decorrência das dificuldades que o Brasil enfrentava com os Acordos do Trigo.⁴

Apesar da oposição ao governo, o Plano de Metas obteve relativo sucesso, e, *grosso modo*, seus objetivos foram alcançados. É fato que o papel do BNDE na formulação e execução desse programa foi decisivo para o sucesso do Plano. Mas talvez uma das razões do êxito se assentasse na capacidade de coordenação centralizada, adquirida com o seu desenrolar, e na supervisão direta feita pelo presidente da República, que, em última instância, determinava prioridades e tomava decisões.

Durante o governo Kubitschek, em razão das necessidades decorrentes do Plano de Metas, o BNDE esteve informalmente vinculado, e até em alguns momentos subordinado, às decisões tomadas no Conselho do Desenvolvimento, que, além de agregar vários ministros e os diretores do Banco, sofria a influência direta do presidente da República. De acordo com Lucas Lopes, “o governo JK não deixou os ministros livres para fazerem o que bem quisessem” (Lopes, 1991, p.171).

³ O projeto de transferência da capital era anterior ao governo Kubitschek. Lucas Lopes havia participado da Comissão Poli Coelho, criada em 1946, para pôr em andamento o que fora previsto na Constituição de 1934. No art. 4º, “Das disposições transitórias”, recomendava-se a transferência da capital da União para um ponto do Planalto Central. Durante o governo Vargas, em 1953, foi sancionada a Lei nº 1.803, que autorizava o início dos estudos. Posteriormente, em 1957, Juscelino sancionou a Lei nº 3.273, que aprovava por unanimidade, na Câmara e no Senado, a data-limite de transferência da capital: 21 de abril de 1960 (CPDOC-FGV, acesso em 6 de abril de 2008).

⁴ Lucas Lopes (1991, p.201) relata que Clóvis Salgado, nomeado ministro da Educação e Saúde, protestou porque nada havia no Plano de Metas referente à educação. Dessa maneira, o tema aparece no Plano, mas sem qualquer destaque ou grandes preocupações. Os detalhes sobre os Acordos do Trigo serão descritos adiante.

Já desde a morte de Vargas estava em curso a campanha do governador de Minas Gerais para a Presidência da República. Nesse contexto, publicou-se uma pré-proposta de programa de governo intitulada “Diretrizes gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento”. Segundo depoimento de Lucas Lopes, este teria sido o embrião do Plano de Metas.⁵ No programa já estava prevista a expansão dos setores energéticos e de transportes e o crescimento da indústria de base. Lucas Lopes afirmava ainda que Juscelino sempre defendeu o prosseguimento do programa de eletrificação de Vargas, assim como o de infraestrutura.

Para a elaboração do Plano, também foram importantes os documentos oriundos do estudo “Esboço de um Programa de Desenvolvimento para a economia brasileira (período 1955-1962)”, elaborado pelo Grupo Misto Cepal-BNDE, além dos relatórios das comissões do Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI),⁶ formulados ainda durante o governo Vargas, em particular o “Relatório da Subcomissão de Jipes, Tratores, Caminhões e Automóveis” (Latini, 2007).

O período de 1946 a 1955 foi de grande expansão industrial, que por sua vez engendrou fortes desequilíbrios essencialmente relacionados ao setor externo e à infraestrutura do país, sobretudo o enorme déficit nos setores de transporte e de energia elétrica. Embora se mencionasse a industrialização como “substituição de importações”, do ponto de vista do setor externo, a capacidade para importar era um ponto delicado, agravando o déficit comercial.

A elevação do investimento, dada a forte elasticidade-renda das importações de bens de capital complementares ao ciclo de investimento, foi responsável por esse tipo de restrição externa, que ocorreu no final dos dois grandes ciclos de desenvolvimento do país. A primeira, no fim dos anos 1950, com o Plano de

⁵ Segundo Lopes, quando ele saiu do governo Café Filho, voltou para Belo Horizonte e escreveu uma proposta de programa de governo incorporando as sugestões que Juscelino coletava sobre os problemas nacionais. A primeira edição, de mil exemplares, foi financiada por Lopes, Julio Soares e Sebastião Dayrell de Lima (Lucas Lopes, *op. cit.*, p.166-7).

⁶ Em julho de 1951, Vargas criou a Comissão de Desenvolvimento Industrial, subordinada ao Ministério da Fazenda, com o propósito de impulsionar a política para o setor industrial. Participavam da Comissão técnicos, militares e empresários, como Euvaldo Lodi, Luís Dumont Villares, Edmundo de Macedo Soares, Lucio Meira, Augusto Frederico Schmidt, entre outros. A CDI, que formulou um Plano Geral de Industrialização para o país, era composta de subcomissões, entre as quais se destacavam a Comissão Executiva da Indústria de Material Automobilístico (Ceima) e a Comissão Executiva da Indústria de Material Elétrico (Ceime). A CDI extinguiu-se com a morte de Vargas, mas, durante o governo Kubitschek, foi recriada com nova roupagem: o Conselho do Desenvolvimento (CPDOC-FGV, acesso em 6 de abril de 2008).

Metas, e a segunda, na metade dos anos 1970, no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) do governo Ernesto Geisel. Uma das maiores diferenças era que, no Plano de Metas, grande parte dos programas de investimentos foram cumpridos ainda naquele quinquênio (1956-1960), enquanto o II PND foi interrompido pela crise da dívida externa, completando-se apenas na primeira metade dos anos 1980.

A análise do processo de industrialização brasileira remete sempre ao debate acerca do papel do Estado e da presença do capital estrangeiro na industrialização substitutiva, assim como ao favorecimento governamental de setores específicos. Villela e Baer (1980) afirmam que essa estratégia teve como consequência o fortalecimento das empresas estrangeiras em comparação com as empresas privadas nacionais. Isso porque as taxas de crescimento mais altas ocorreram nas indústrias manufatureiras, em que dominava o capital estrangeiro – embora os autores ressaltem que o capital privado nacional não chegou a ser prejudicado, beneficiando-se da Lei de Similares, como no caso da indústria de autopeças, um segmento bem-sucedido. Villela e Baer concluem que o processo de industrialização por substituição de importações, durante o período em estudo, elevou o tamanho da “pata estrangeira” no “tripé desenvolvimentista”, às expensas do capital privado nacional.

Tavares (1998), analisando esse processo, afirma que o aparente grau de autonomia em relação ao capital estrangeiro, entre 1937 e 1954, não se deve a uma postura nacionalista da sociedade brasileira, nem a uma possível hegemonia da burguesia industrial no país. O problema é que, naquele momento, as filiais estrangeiras implantadas no Brasil desde a década de 1920 não necessitavam de capital externo para sua expansão, tendo em vista que a reinversão dos lucros aqui apurados permitia a ampliação de sua capacidade produtiva.

Para Tavares, a questão crucial está em explicar e entender, então, *por que não* havia aqui se implantado a indústria pesada, durante o primeiro arranco industrial? Não foi porque as empresas estrangeiras temessem a concorrência com o capital nacional, nem pelas restrições às importações – até porque, para as matrizes, as importações de bens de capital estariam praticamente resolvidas (idem, p.138). Mas a história ensina que os países de industrialização retardatária não implantam, nem implantaram, a indústria sem a presença direta ou indireta do Estado, com instrumentos de apoio que minimizam os riscos e reduzem os custos dos novos investimentos. Sem dúvida durante a segunda metade dos anos 1950 a política

cambial e aduaneira do governo Kubitschek e o Plano de Metas acentuaram esse apoio e asseguraram o avanço do processo para setores da indústria pesada.

O Plano de Metas, todavia, realizou uma divisão de papéis, tornando complementares os investimentos nacionais e estrangeiros, coordenados e implantados por meio dos grupos executivos. Estes foram criados com a função de formular e coordenar o cumprimento dos programas setoriais do governo Kubitschek.

É importante ressaltar que a ideia dos grupos executivos surgira durante o segundo governo Vargas, com as subcomissões de trabalho da CDI,⁷ de 1951, depois retomados nos grupos de trabalho da CMBEU e do Conselho do Desenvolvimento/BNDE, durante o Plano de Metas. Entretanto, vale a pena lembrar que, como foram criados em períodos de forte centralização de poder, os grupos executivos surgiram, ao longo do tempo, sempre por decreto-lei da Presidência da República – o mesmo ocorrendo no governo Kubitschek.

Esses grupos foram se estruturando à medida que cresciam as necessidades dos programas e projetos em andamento, e não como resposta imediata à formulação do Plano. A única exceção parece ter sido o Grupo Executivo da Indústria Automobilística (Geia), criado em 16 de junho de 1956, um dos mais importantes para a industrialização em curso. O Grupo Executivo da Indústria da Construção Naval (Geicon), por exemplo, foi criado em 13 de junho de 1958; o Grupo Executivo da Indústria Mecânica Pesada (Geimape), em 26 de agosto de 1959. Ainda neste último ano, o Grupo Executivo para Aplicação de Computadores Eletrônicos (Geace) foi estabelecido em 20 de abril, e o Grupo Executivo para Incrementar e Reestruturar o Sistema de Ensino Técnico-Científico-Profissional (Enape), em 25 de junho. Por fim, em 4 de agosto de 1960, formou-se o Grupo Executivo de Assistência a Média e a Pequena Empresa (Geampe).

Os grupos executivos encarregados das metas 27, 28 e 29 – respectivamente, implantação da indústria automobilística, construção naval e indústria de base e maquinaria pesada, isto é, Geia, Geicon e Geimape –, relativos a setores essenciais

⁷ Latini (*op. cit.*) afirma que foram criadas seis subcomissões, mas que, de uma maneira geral, os trabalhos da CDI foram ofuscados pelas atividades desenvolvidas pelo CMBEU. O relatório da subcomissão de Jipes, Tratores, Caminhões e Automóveis teria sido, no entanto, importante para o sucesso posterior do Geia do Plano de Metas. Integraram essa subcomissão, como conselheiros: Lucio Meira, Joelmir Araripe Macedo, Mariano Ferraz, Luis Dumont Villares, Abelardo Villas-Boas e Euvaldo Lodi. Estes nomes indicam a importância daqueles estudos para a futura instalação da indústria automobilística no país.

para o projeto de governo, foram presididos pelo almirante **Lucio Meira**, que transitava bem entre os políticos e o empresariado, além de ter sido presidente da CDI no segundo governo Vargas. A instalação do setor automotivo deve-se sem dúvida à atuação de Lucio Meira, que, no governo Kubitschek, seria ministro de Viação e Obras Públicas – além de presidir o BNDE –, posto em que se dedicou a cuidar da infraestrutura rodoviária e da produção de veículos pesados.

O fato de a oferta de infraestrutura ficar aquém das necessidades do desenvolvimento tornava urgente realizar os investimentos nos setores-chave de transportes e energia que ameaçavam estrangular o crescimento econômico. A industrialização já era vista como uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo, e não apenas como mecanismo de defesa em relação às crises externas. Com certeza a arrancada nessa direção viria do Plano de Metas. Sem dúvida, foram cruciais para o crescimento e o desenvolvimento da capacidade de coordenação, elaboração e execução de projetos setoriais do BNDE as atribuições decorrentes da execução do Plano de Metas. Nesse sentido, é possível afirmar que Banco e Plano estão estreitamente relacionados.

O aumento dos investimentos do Estado em infraestrutura e energia foi, em essência, financiado pelo Banco, assim como um conjunto de projetos referentes a outros setores e segmentos industriais. O BNDE criou a capacidade de gerir e alocar recursos oriundos de incentivos fiscais e creditícios, e de avaliar operações em moeda estrangeira. Seguindo a trilha dos investimentos, também os desembolsos do Banco com operações contratadas privilegiaram os setores de transporte e energia elétrica, que, juntos, somaram 75,9% do total no período 1956-1960.

Os sucessivos estudos realizados no pós-guerra sobre a economia brasileira mostravam que o estrangulamento sobretudo dos setores de energia e infraestrutura impunha novos investimentos, a fim de se impulsionar a industrialização desejada. Como já foi mencionado, desde o início da atuação do BNDE, ainda no governo Vargas, o montante de recursos foi carregado em grande parte para projetos nesses setores, fossem eles federais ou estaduais.

O esforço foi significativo, com uma taxa média de investimento, naqueles anos, de cerca de 15,5% do Produto Interno Bruto (PIB); a maioria era proveniente de uma elevação da participação do Estado, com liderança do setor de energia, seguido dos transportes e das indústrias de base. Por sua vez, os investimentos privados do setor industrial obtiveram o incentivo de políticas cambiais, fosse

pela adoção de taxas múltiplas de câmbio, fosse pela Instrução nº 113, da Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc).⁸

A Instrução nº 113 (que será estudada em detalhes adiante) autorizava a Carteira de Comércio Exterior (Cacex) a emitir licenças de importação de equipamentos sem cobertura cambial, sob a forma de investimento direto estrangeiro. Dada a restrição externa, ela pretendia favorecer o aumento da importação de bens de capital sem desequilibrar demais o balanço de pagamentos, e promovendo, dessa forma, a modernização rápida da indústria nacional. Esse dispositivo legal, posteriormente incorporado à Lei de Tarifas, em 1957, vigorou até março de 1961, permitindo que o governo gerasse uma nova fonte de recursos. O saldo da conta de ágios e bonificações foi utilizado para financiar uma substancial parcela do gasto público durante o governo Kubitschek.⁹

Apesar da forma inovadora com o que o Plano de Metas propunha o uso dos instrumentos existentes para suplantar a restrição das contas externas, que limitava o avanço da industrialização, não faltaram críticas ao governo Kubitschek.¹⁰ Dada a crise cambial de 1952, Eugênio Gudín considerou o novo sistema algo

⁸ A Sumoc foi criada em 1945, com o objetivo de exercer autoridade monetária, em conjunto com o Banco do Brasil e o Tesouro Nacional. Sobretudo a partir da década de 1950, a Sumoc desempenhou papel importante nas tentativas de coordenação das políticas monetárias e creditícias, em particular a expansão dos empréstimos do Banco do Brasil ao setor privado, ao setor público e ao Tesouro. Entretanto, na política de comércio exterior é que sua atuação seria decisiva para a industrialização, em especial pelas Instruções nºs 70 e 113 da Sumoc, de 1953 e 1955, respectivamente.

⁹ “Dos 565 milhões de dólares de capital de risco (investimento direto) que entraram no Brasil entre 1955 e 1960, cerca de 401 milhões ingressaram nos termos da Instrução nº 113 da Sumoc, vale dizer, sem cobertura cambial e com significativo subsídio implícito, na medida em que ingressavam como *equity capital* convertido em cruzeiros pela taxa de câmbio mais favorável do mercado livre; as remessas posteriores para o exterior se realizavam ao favorável custo de câmbio, aproximadamente igual à sobrevalorizada taxa média para exportações” (CPDOC/FGV, acesso em 10 de abril de 2008).

¹⁰ Destacava-se a insatisfação dos cafeicultores, cuja política de valorização do café não foi eficiente e provocou manifestações tais como as Marchas da Produção, resultantes do descontentamento dos fazendeiros (ver Benevides, 1976, cap. V). Lessa (*op. cit.*) chama atenção para outro aspecto relativo ao pragmatismo do Plano de Metas, que superou em grande medida a margem jurídica herdada da Constituição de 1946, e afirma que “a execução do Plano de Metas não conferiu propriedade à redefinição de Estado e à reformulação e montagem num esquema ajustado e eficiente do instrumental de política econômica. No período do Plano, e em decorrência do seu esquema pragmático de execução, acentuou-se o caráter improvisado do instrumental” (p.141). Benevides (*op. cit.*, p.225) afirma que Kubitschek criou instrumentos extraconstitucionais, uma forma sub-reptícia de obter delegação de poderes para a realização do Programa de Metas, que jamais passaria pelos tradicionais processos de tramitação legislativa.

intermediário entre o “quase caos” (o sistema anterior) e a “normalidade” (uma taxa única de câmbio determinada pelo mercado), e chegou a escrever, após sua curta passagem pelo Ministério da Fazenda (de setembro de 1954 a abril de 1955): “Meu apoio descompromissado à adoção do sistema foi concedido na suposição de que o plano proposto seria adotado por um período limitado, um ano ou dois no máximo, [...] e de que os recursos apreciáveis a serem obtidos com os leilões seriam totalmente utilizados para o combate à inflação.”¹¹

Finalmente, o argumento de natureza financeira mais importante para a performance desenvolvimentista do BNDE no período do Plano de Metas, assim como no II PND, foi a dotação firme de recursos fiscais ou parafiscais que não estavam sujeitos às restrições do orçamento geral da União, caracterizada por Celso Lafer e Maria Victória Benevides como a “administração paralela”, articulada com maestria e argúcia política por Kubitschek.

Nos primeiros anos da criação do BNDE, o Ministério da Fazenda não lhe repassava a totalidade dos recursos do Plano de Reparcelamento Econômico, oriundos do Adicional do Imposto de Renda, que por lei foram criados para alimentar o Banco. Muitas vezes, o BNDE dependia mais da boa vontade dos ministros da Fazenda, sobretudo em conjunturas nas quais se impunham políticas de estabilização e em que a contenção fiscal implicava controle de despesas do Orçamento da União (em geral dos investimentos) e cortes de crédito das instituições financeiras públicas e privadas. Apesar da conjuntura adversa, como os projetos da indústria pesada, em particular os de insumos de uso generalizado e de infraestrutura, exigiam longo prazo de maturação, o BNDE se via obrigado a dar continuidade ao financiamento até que eles se concluíssem.

AS METAS ¹²

O Plano de Metas foi concebido abrangendo cinco setores fundamentais: energia, transportes, alimentação, indústrias de base e educação. Foram trinta as metas fixadas, cada uma delas desdobrada em projetos específicos. O primeiro setor contemplado foi o de energia, com 43,4% do investimento, subdividido nas metas de energia elétrica, energia nuclear, carvão mineral, produção e refino de petróleo. O segundo setor era o de transportes, que abrangia 29,6% do investimento

¹¹ CPDOC/FGV, acesso em 8 de abril de 2008.

¹² Para uma análise mais detalhada desse projeto e suas metas, ver Brasil, 1958, t. I, II e III; e texto clássico de Lafer (1984).

e compreendia as metas de reaparelhamento ferroviário, construção ferroviária e rodoviária, pavimentação de rodovias, serviços portuários e de dragagem, marinha mercante e transportes aeroviários. O terceiro setor era o de alimentação, com apenas 3,2% dos investimentos, destinados às metas relativas ao trigo, armazenagem e silos, matadouros e frigoríficos, mecanização da agricultura e fertilizantes. O quarto setor era o de indústrias de base, com 20,4% dos investimentos para as metas industriais dos seguintes setores: siderurgia, alumínio, cimento, álcalis, papel e celulose, borracha, metais não ferrosos, automobilístico, construção naval, exportação de minério de ferro, mecânica e indústria de material elétrico. O quinto setor compreendia a meta de educação e tinha 3,4% dos investimentos, destinados à formação de pessoal técnico (Latini, *op. cit.*, Lafer, *op.cit.* e Campos, 1994).

O setor de energia elétrica tinha dois grandes projetos: a construção da barragem de Três Marias (480MW) e a Central Elétrica de Furnas S.A. (1.100MW), ambas no estado de Minas Gerais. A hidroelétrica de Furnas aproveitaria as corredeiras de Furnas, no rio Grande, em um projeto ambicioso da engenharia nacional para interligar a produção e distribuição de eletricidade no Centro-Sul do país. Na sua totalidade, as metas previam a elevação da capacidade instalada nacional de 3.000MW para 5.000MW em 1960, além de projetar e iniciar a construção de mais 8.000MW para 1965. Até os mineiros presentes no governo Kubitschek e no Conselho do Desenvolvimento, que tinham comprovada experiência de planejadores e executores de projetos, admitiam que essas metas eram arrojadas e ambiciosas. A execução desses projetos foi dividida em nove programas.

Estavam ainda em pauta os seguintes projetos: expansão da potência instalada da Usina de Paulo Afonso para 300MW e construção de linhas de transmissão para levar eletricidade até o estado do Ceará e ampliar o abastecimento dos estados da Bahia, Pernambuco e Paraíba. Além disso, haveria continuidade nas obras do Plano de Eletrificação do Estado de Minas Gerais, com expansão das usinas de Salto Grande de Santo Antônio (50MW) e Itutinga (25MW), e a construção das usinas de Camargos (35MW) e Cajuru (7,5MW). Incluía-se também o Plano de Eletrificação do Estado de São Paulo, por meio dos projetos das usinas de Jurumirim (100MW), Barra Bonita (100MW), Salto Grande (68MW) e Euclides da Cunha (98MW). Dois programas seriam executados pelo Departamento de Águas e Energia Elétrica do Estado de São Paulo e as companhias de economia mista que atuavam no setor: Usinas Elétricas do Paranapanema S.A. (Uselpa) e Companhia Hidroelétrica do Rio Pardo (Cherp). O Plano Estadual

de Eletrificação do Rio Grande do Sul e a construção de usinas termelétricas e hidrelétricas compreendiam as usinas de Candiota (20MW) e São Jerônimo (25MW) e as hidrelétricas de Canastra (42MW) e do Salto Grande do Jacuí (69MW), além da execução de linhas de transmissão no estado.

Por sua vez, as empresas estrangeiras presentes no setor também eram contempladas. O grupo Light teria aporte financeiro para a ampliação da segunda etapa da Usina de Cubatão (130MW) e da Usina Termelétrica de Piratininga (250MW), e para a construção da Usina de Ponta Coberta (90MW). Outro importante grupo estrangeiro no setor, o American and Foreign Power (Empresas Elétricas Brasileiras), obteria financiamento para ampliar sua capacidade instalada em 500MW e construir linhas de transmissão e distribuição por vários estados brasileiros. No entanto, o maior empreendimento era a Usina de Peixoto (400MW), da Companhia Paulista de Força e Luz (CPFL), no estado de São Paulo. Por último, havia um conjunto de obras dos governos estaduais e companhias privadas, dos quais os investimentos mais significativos eram as usinas de Funil (Bahia, com 20MW), Rio Bonito (Espírito Santo, com 18MW) e Cachoeira Dourada (Goiás, 27MW).

Na meta relativa à energia nuclear, o destaque era o projeto de instalação da Companhia Paulista de Energia Nuclear (Copen) e da Central Nuclear de Mambucaba (RJ), mas o governo resolveu começar pela formação de pessoal técnico, estimular as atividades de mineração, beneficiamento e estocagem de materiais radiativos (urânio e tório), e instalar o primeiro reator nuclear do país.

Na meta relativa ao carvão mineral, havia recursos destinados à Comissão Executiva do Plano Nacional do Carvão. Para o setor de petróleo, as metas foram estruturadas a partir dos projetos da Petrobras e previam aumentar a capacidade de refino de 130 mil barris dia (bpd) para 330 mil bpd, e ampliar a capacidade de produção de 6,8 mil bpd para 100 mil bpd em 1960, nos campos do Recôncavo baiano. Os investimentos em refino estavam programados para a Usina de Mataripe (BA), Refinaria de Cubatão (SP), e para a construção da Usina de Duque de Caxias (RJ) e de outra a ser instalada em Minas Gerais. Além desses projetos, a serem executados pela Petrobras, ainda havia outros, para industrialização do xisto, compra de petroleiros, instalação de unidades petroquímicas e construção de terminais e oleodutos.¹³

¹³ Os fundos para este programa vinham da ampliação e reestruturação da tributação sobre combustíveis e lubrificantes (Lei nº 2.975, de 27 de novembro de 1956).

Depois do setor de energia, a segunda área privilegiada com metas relevantes era a de transportes, em que havia um consenso nacional a respeito da sua precariedade e da sua importância para o avanço da industrialização. Para o setor ferroviário, até 15 de dezembro de 1960, os investimentos totalizaram Cr\$ 17,6 bilhões, direcionados para várias empresas, merecendo destaque: Estrada de Ferro Central do Brasil (20,9% do total); Estrada de Ferro Sorocabana (12,2%); Rede Ferroviária Federal S.A. (12,2%); Viação Férrea Rio Grande do Sul (8,7%); Rede Mineira de Viação (6,6%); Departamento Nacional das Estradas de Ferro (DNEF, 6,5%) e Cia. Mogiana de Estrada de Ferro (5,4%). A meta de construção de ferrovias foi considerada menos importante,¹⁴ e estimou-se que os investimentos necessários à sua realização corresponderiam a Cr\$ 13,5 bilhões.

No setor de transportes rodoviários, o Plano de Metas previa a construção e pavimentação das rodovias com recursos do recém-criado Fundo Nacional de Pavimentação.¹⁵ A meta dos transportes aeroviários limitava-se a conceder avais para a aquisição de aeronaves a fim de ampliar a frota nacional: em 1957, a Varig recebeu US\$ 5.902 mil; em 1958, a Aerovias Brasil-Consórcio Real obteve US\$ 7.582 mil e o Loide Aéreo, US\$ 6.489 mil; e em 1960 novamente a Varig receberia US\$ 11.740 mil.

No segmento de serviços portuários e de dragagem, as metas previam obras portuárias e reaparelhamento dos portos, dragagem e aquisição de equipamentos. Para a meta da Marinha Mercante, a expectativa era de que, entre 1957 e 1960, fossem comprados doze navios, em sua maioria com recursos do Fundo da Marinha Mercante, de bancos públicos e de capitais privados (Brasil, 1957). Estava prevista ainda a concessão de avais para a compra de quatro cargueiros a

¹⁴ Essa meta era considerada de prioridade menor quando comparada à de reaparelhamento das ferrovias. De acordo com o Conselho do Desenvolvimento (Brasil, Conselho do Desenvolvimento, 1960, p.18), “a ênfase no programa ferroviário do atual governo está no reaparelhamento e na racionalização administrativa, e não na construção de novas linhas. Isso porque de nada adiantaria, e seria mesmo contraproducente, desviar grandes somas de recursos para novas construções ferroviárias, enquanto a rede existente, desaparelhada, desconexa e entrelaçada pelas peias burocráticas, se mostrava cada vez mais incapaz de atender, em bases econômicas, ao volume crescente de tráfego que as necessidades do país dela estavam a exigir. Nessa situação, os recursos aplicados na recuperação teriam efeito benéfico muito maior do que se fossem destinados a novas construções”.

¹⁵ Essa meta foi beneficiada pela criação do Fundo Nacional de Pavimentação, Lei nº 2.698, de 27 de dezembro de 1955, regulamentado pelo Decreto nº 38.964, que estabelecia as normas de arrecadação e emprego destes recursos.

estaleiros poloneses, e quatro cargueiros a estaleiros finlandeses, destinados às linhas de longo curso e de cabotagem do Loide Brasileiro e da Companhia Nacional de Navegação Costeira. Para a meta de mecanização da agricultura, estava privilegiada a produção de fertilizantes e a importação de equipamentos destinados ao desenvolvimento deste setor.

Em relação à indústria de base, as metas privilegiavam o setor de siderurgia, por meio de três grandes empresas, Usiminas, Cosipa e Companhia Ferro e Aço de Vitória, com recursos da ordem de pouco mais de Cr\$ 10 milhões. A meta do alumínio tinha recursos previstos da ordem de Cr\$ 2,3 bilhões entre 1957 e 1960.¹⁶ Dos integrantes do Plano de Metas, a indústria foi que mereceu prioridade, usufruindo dos dispositivos legais existentes e dos recém-promulgados favorecimentos.¹⁷

Na indústria de metais ferrosos, a meta destinava recursos para a Companhia Mercantil e Industrial Ingá e a Companhia Brasileira de Cobre. Duas empresas da indústria de álcalis também foram destacadas, a Companhia Nacional de Álcalis e a Fongra Produtos Químicos. A meta da celulose limitou-se a conceder avais para as empresas existentes e para a indústria de construção naval, além dos investimentos sem cobertura cambial de empresas estrangeiras, com um total estimado de US\$ 18,9 milhões. A meta previa também recursos para a realização dos empreendimentos aprovados pelo Geicon e pelo Conselho Coordenador da Indústria da Construção Naval (Cocicon). Até 1960, foram aprovados doze projetos de ampliação e instalação de estaleiros.

AS FONTES DE FINANCIAMENTO DAS METAS

Sem dúvida, um dos maiores gargalos, ou “condições limitativas”, para a execução do Plano de Metas foi o seu financiamento, além, do “estrangulamento externo”, decorrente dos desequilíbrios do balanço de pagamentos (Brasil, 1958, t. XIV). O Plano previa metas ousadas e ambiciosas, com investimentos simultâneos em praticamente todos os setores econômicos, e deveria mobilizar

¹⁶ Brasil, A meta do alumínio, 1957. Entretanto, de acordo com o relatório do Conselho do Desenvolvimento do período 1956-1960, não houve incentivo governamental para a meta do alumínio, ficando ela totalmente sob responsabilidade da iniciativa privada.

¹⁷ A política adotada para atrair recursos privados para esses setores facilitava o acesso a créditos externos, empréstimos de longo prazo em moeda nacional e amortizações a taxas negativas de juros. (Lessa, *op.cit.*, p.56)

vultosos recursos externos e internos. Numa estimativa preliminar, previu-se que a cifra alcançaria Cr\$ 355,8 bilhões – fora a construção de Brasília –, dos quais Cr\$ 119,1 bilhões (33,4% do total) eram equivalentes a bens e serviços importados (idem, p.21). Para melhor compreensão, as fontes de recursos que alimentariam o Plano são analisadas aqui separadamente, segundo recursos internos e externos.

Fontes de recursos internos

O Plano de Metas previa que parte das metas seria entregue à iniciativa privada, e que, nesse caso, os recursos deveriam provir de capitalização própria das empresas, por subvenção pública e por financiamento de entidades governamentais (idem, p.15). Esperava-se, por ocasião da formulação original do Plano, que alguns setores fossem inteiramente entregues ao setor privado, destacando-se dentre eles: mecanização agrícola, fertilizantes, cimento e borracha. Em outros setores, como o de produção de petróleo, indústria automobilística, aparelhamento de ferrovias e indústrias de base, em geral, a expectativa era de que a participação do capital privado predominasse sobre a do setor público. Entretanto, a maioria das metas seria em grande parte financiada pelo setor público, quer por recursos originários dos orçamentos da União e dos Estados, quer por financiamentos do BNDE.

Como se pode depreender da Tabela 7, as fontes de recursos previstas no Plano de Metas apresentavam a seguinte distribuição: 39,7% eram oriundos do orçamento da União (incluindo fundos vinculados); 10,4% vinham do orçamento dos estados (incluindo fundos especiais); 35,4% eram de recursos próprios de empresas privadas ou sociedades de economia mista; e 14,5%, das instituições públicas (BNDE, Banco do Brasil e outros), o equivalente a Cr\$ 41,2 bilhões. É interessante observar que, do montante de recursos provenientes das entidades públicas, o BNDE seria responsável por cerca de 80%, segundo as estimativas iniciais. Dos financiamentos públicos, 32% seriam destinados ao setor de energia, 29% ao de transportes, 34% às indústrias de base e 5% ao de alimentação. Para a educação, não havia recursos especificamente destinados (idem, t. 1).

¹⁸ Na realidade o documento original foi publicado com o título de Programa de Metas, utilizado também em outras ocasiões; entretanto, o presidente Kubitschek preferia usar a denominação Plano de Metas, como ficou conhecido, terminologia utilizada também neste trabalho. (Ver Kubitschek, 1978)

Tabela 7
Programa de Metas,¹⁸ origem dos recursos em percentuais, 1957-1961

Metas	Recursos públicos, incluindo fundos específicos		Recursos privados ou próprios*	Financiamentos públicos**	Total
	Da União	Dos estados			
Energia	27,14	21,79	40,26	10,81	100,00
1 Energia elétrica	28,69	37,76	18,75	14,81	100,00
2 Energia nuclear	100,00	-	-	-	100,00
3 Carvão nuclear	58,11	13,58	28,30	-	100,00
4 Petróleo (produção)	22,50	-	71,61	5,89	100,00
5 Petróleo (refinação)	-	-	-	-	100,00
Transportes	67,75	0,32	19,39	15,54	100,00
6 Ferrovias – aparelhamento	16,08	-	52,05	31,87	100,00
7 Ferrovias – construção	89,76	2,00	1,47	6,78	100,00
8 Rodovias – pavimentação	100,00	-	-	-	100,00
9 Rodovias – construção	100,00	-	-	-	100,00
10 Portos e dragagem	81,15	-	12,57	6,28	100,00
11 Marinha Mercante	77,66	-	10,01	12,33	100,00
12 Transporte aeroviário***	83,53	-	16,47	-	100,00
Alimentação	10,03	12,47	55,32	22,19	100,00
13 Produção agrícola – trigo	-	-	-	-	100,00
14 Armazéns e silos	34,78	28,99	-	36,23	100,00
15 Armazéns e frigoríficos	-	18,85	12,60	68,55	100,00
16 Matadouros industriais	-	29,00	16,83	54,17	100,00
17 Mecanização agrícola	-	-	100,00	-	100,00
18 Fertilizantes	-	-	100,00	-	100,00
Indústrias de base	6,06	3,82	60,22	29,90	100,00
19 Siderurgia	10,26	12,10	24,14	53,50	100,00
20 Alumínio	-	-	66,22	33,78	100,00
21 Metais não ferrosos	-	-	60,00	40,00	100,00
22 Cimento	-	-	100,00	-	100,00
23 Álcalis	23,08	-	-	76,92	100,00
24 Papel e celulose	-	-	61,40	38,60	100,00
25 Borracha	-	-	100,00	-	100,00
26 Exportação de minério	-	-	60,00	40,00	100,00
27 Indústria automobilística	-	-	92,02	7,98	100,00
28 Construção naval	29,91	-	51,11	18,98	100,00
29 Mecânica e material elétrico pesado	-	-	77,57	22,43	100,00
Educação	100,00	-	-	-	100,00
30 Formação de pessoal	100,00	-	-	-	100,00
TOTAL GERAL	39,68	10,41	35,42	14,49	100,00

* Inclusive reinversões de empresas estatais ou mistas. ** Do BNDE, BB etc.

*** Subvenções às companhias de aviação.

Fonte: Brasil, Programa de Metas, t. I, 1958, p.61.

No momento da formulação do Plano, o governo manifestara preocupação com as metas que envolviam os investimentos públicos. A mobilização dos recursos deveria ocorrer de maneira não inflacionária, premissa evidenciada logo no primeiro parágrafo do capítulo referente ao levantamento de recursos internos. Arregimentar recursos adicionais sem produzir aceleração inflacionária exigiria, de acordo com a elaboração do Plano: (a) aumento da poupança privada; (b) canalização dos recursos disponíveis para setores considerados prioritários, evitando-se que eles se dirigissem ao consumo “suntuário”, “inversões de menor urgência econômica e social” ou mesmo “desperdício” (idem, p.15-16); e (c) obtenção de novos recursos tributários.

A documentação consultada afirma que o BNDE dispunha de Cr\$ 44,2 bilhões, dos quais 80% seriam destinados ao Plano, e o restante a outros projetos (ibidem). A participação do Banco no Plano de Metas, no entanto, foi maior que a prevista, uma vez que, ao longo de sua execução, coube-lhe a gestão de vários fundos vinculados. Estes fundos foram criados para expandir a capacidade financeira do Banco, que até então tinha como principal fonte de receita o adicional de 15% ao Imposto de Renda, o qual, como já se mencionou, não lhe era integralmente repassado.

O sucesso do Plano de Metas estava atrelado à convicção de que o BNDE seria capaz de dar suporte financeiro para o cumprimento dos objetivos, mas cabia superar alguns obstáculos. Um dos principais problemas era a urgente prorrogação do Adicional do Imposto de Renda, criado em 1952 e com prazo de extinção em 1956. Por conseguinte, era preciso modificar a vigência desse instrumento de arrecadação, bem como aperfeiçoá-lo, por ter se mostrado “inadequado mesmo para o atendimento de um objetivo tão restrito como o do Programa de Reaparelhamento da Comissão Mista; não poderia servir, com eficiência, a um plano tão amplo como aquele que foi proposto mais tarde pelo governo do presidente Kubitschek” (BNDE, 1962, p.79)

Assim, o governo foi instado a encaminhar ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 442, que visava a prorrogar por mais vinte anos a arrecadação do Adicional do Imposto de Renda e definir que ele continuaria a representar a principal fonte de recursos do BNDE – não interrompendo o fluxo de receitas a serem obtidas a partir do formato já utilizado no quinquênio anterior: empréstimos e depósitos compulsórios.

O projeto foi aprovado, e a Lei nº 2.973, de 26 de novembro de 1956, prorrogou o Adicional do Imposto de Renda por mais dez anos, em lugar dos

vinte anos da proposta original.¹⁹ A lei determinou ainda que o Adicional passasse a ser diretamente transferido das estações arrecadoras do Imposto de Renda ao Banco do Brasil, “à conta e ordem do BNDE” (idem, p.96), de modo a agilizar o repasse, superando a insuficiência de recursos da fase inicial do BNDE. A mesma lei previa ainda que pelo menos 25% dos meios provenientes do Adicional do Imposto de Renda deveriam ser alocados em projetos de regiões menos desenvolvidas.²⁰ A partir daí, de fato, o Banco pôde contar com uma parcela maior do Adicional do Imposto de Renda, mais próxima do valor do adicional restituível, como mostra a Tabela 8.

Tabela 8
Imposto de Renda, adicional restituível x recolhimento ao BNDE 1956-1960 (Cr\$ milhões)

Ano	Valor do adicional restituível (A)	Recolhimento ao BNDE (B)	(B/A) %
1956	3.889	-	-
1957	4.432	3.197	72,1
1958	5.103	4.439	87,0
1959	6.500	6.518	100,3
1960 *	9.911	10.191	102,8
1956-1960	29.835	24.345	81,6

* Valores retirados da XI Exposição sobre o Programa de Reaparelhamento Econômico, BNDE, 1962.
Fonte: VIII Exposição sobre o Programa de Reaparelhamento Econômico, BNDE, 1959 (valores da coluna A); XI Exposição sobre o Programa de Reaparelhamento Econômico, BNDE, 1962 (valores da coluna B).
Elaboração própria.

Além do aprimoramento da legislação relativa ao Adicional do Imposto de Renda, o governo Kubitschek criou também, para o financiamento do Plano de Metas, alguns recursos vinculados. Por ocasião da formulação original do Plano, estes recursos eram considerados orçamentários, e portanto não contabilizados como previsão de receita do BNDE. A decisão de entregá-los à gestão do Banco

¹⁹ O prazo de vinte anos foi um dos pontos polêmicos quando o projeto foi debatido na Câmara dos Deputados, uma vez que se tratava de prorrogar um imposto criado cinco anos antes para financiar um reaparelhamento que de fato não ocorrera.

²⁰ Tal dispositivo legal era mais uma manifestação de descontentamento quanto à concentração da atividade do Banco no eixo Rio de Janeiro-São Paulo-Minas Gerais, discutido em outra seção deste estudo.

ocorreu durante o mandato de Juscelino e, por conseguinte, ao longo da execução do Plano de Metas. Ao todo, esperava-se que, entre 1957 e 1961, a arrecadação total originária desses fundos atingisse Cr\$ 112,9 milhões (Brasil, 1958, p.24).

Quando se elaborou o Plano de Metas, já existiam o Fundo Federal de Eletrificação, o Fundo de Renovação e Melhoramento das Ferrovias e o Fundo de Pavimentação, geridos pelo BNDE antes mesmo do governo Kubitschek (Quadro 1). Em 1956, a Lei nº 2.975 garantiu que 16% das quotas do Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes, arrecadado entre 1956 e 1961, seriam depositados no Banco para, posteriormente, constituir o capital social da Rede Ferroviária Nacional.²¹

Especificamente para o financiamento do Plano de Metas, foram criados o Fundo de Marinha Mercante, pela Lei nº 3.381, de 24 de abril de 1958, e o Fundo Portuário Nacional, pela Lei nº 3.421, de 10 de julho de 1958, ambos depositados no BNDE. Os recursos financeiros depositados no Banco e provenientes desses fundos tinham destinação especial e eram identificados com projetos e programas. Mesmo que os recursos aumentassem o *funding* do BNDE, ao longo dos anos, variou a autonomia que o Banco tinha sobre sua utilização. Alguns deles eram apenas depositados para que o BNDE gerisse as aplicações dos recursos, embora sua utilização fosse decidida em outras esferas do governo (Prochnik, 1995). O Quadro 1 resume os recursos vinculados entregues ao BNDE na década de 1950.

Pouco a pouco, os chamados recursos vinculados adquiriram importância a ponto de exceder, já a partir de 1956, a arrecadação proveniente do Adicional ao Imposto de Renda, como mostra a Tabela 9.

Também no caso dos recursos vinculados, nem sempre a totalidade dos valores arrecadados foi repassada ao BNDE. O volume total de recursos entregue ao Banco nas diferentes rubricas era em geral inferior ao volume potencial, como mostra a

²¹ “A Lei nº 2.975, de 27 de novembro de 1956, dispôs que 16% do Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes arrecadados nos exercícios de 1957-1961, seriam aplicados na constituição do capital social da Rede Ferroviária Federal S.A., cuja criação então se discutia no Congresso Nacional. O produto da arrecadação seria depositado no BNDES enquanto a Rede não estivesse constituída regularmente. Cumprida essa formalidade, o montante dos depósitos seria transferido à empresa, contra a entrega das respectivas ações à União, unidades da federação e municípios.” (Prochnik, 1995, p.10)

Quadro I
BNDE, Recursos Vinculados

Tipo	Dispositivo legal	Descrição
Fundo Federal de Eletrificação	Lei nº 2.308, 31 de agosto de 1954	- 40% da arrecadação do Imposto Único sobre o Consumo de Energia Elétrica, mais 10% da taxa de despacho aduaneiro e do adicional de 4% sobre o Imposto sobre o Consumo de Energia Elétrica.
Fundo de Renovação e Melhoramento das Ferrovias e Fundo de Renovação Patrimonial	Decreto nº 37.686, 2 de agosto de 1955	- Adicionais às tarifas ferroviárias passaram a ser administrados pelo BNDE a partir deste decreto.
Fundo de Pavimentação e Fundo para Substituição de Ramais Ferroviários	Lei nº 2.698, 22 de dezembro de 1955	Aos cofres do BNDE seriam recolhidos 30% da receita da diferença entre o preço dos combustíveis e lubrificantes derivados de petróleo fabricados no Brasil e o preço dos mesmos itens importados, constituindo o Fundo Nacional de Pavimentação e o Fundo para Substituição de Ramais Ferroviários.
Fundo de Marinha Mercante	Lei nº 3.381, 24 de abril de 1958	- Taxa de Renovação da Marinha Mercante (adicional cobrado sobre o valor do frete, de 5% para cargas de saída e 15% de entrada, em portos nacionais). - 32% da receita oriunda da cobrança da taxa de despacho aduaneiro.
Fundo Portuário Nacional	Lei nº 3.421, 10 de julho de 1958	- Taxas que variavam entre 0,2% e 1% ad valorem e que incidiam sobre as mercadorias movimentadas nos portos.

Fonte: Prochnik, 1995. Elaboração própria

Tabela 9. Em aparência, esse contingenciamento, talvez entregue ao Tesouro Nacional, cuja destinação não é possível levantar por insuficiência de fontes, não prejudicou o Plano de Metas, visto que seus principais objetivos foram de fato cumpridos.

Tabela 9
Recursos do BNDE, 1956-1960 (Cr\$ milhões)

Recursos	1956		1957		1958		1959		1960*	
	Cr\$ milhões correntes	Taxa de variação real (%)	Cr\$ milhões correntes	Taxa de variação real (%)	Cr\$ milhões correntes	Taxa de variação real (%)	Cr\$ milhões correntes	Taxa de variação real (%)	Cr\$ milhões correntes	Taxa de variação real (%)
I - Recursos potenciais (1 + 2 + 3)	13.185	54,93	17.083	22,91	22.885	6,25	31.712	0,63	n.d.	n.d.
1. Recursos próprios (A + B)	5.643	-2,33	6.645	11,71	8.814	5,2	12.026	-0,91	n.d.	n.d.
A. Fundo de Reparelhamento Econômico	5.447	3,47	5.602	-2,43	6.930	-1,89	8.700	-8,83	n.d.	n.d.
a. Adicional Imposto de Renda	3.889	4,23	4.432	8,11	5.103	-8,68	6.500	-7,5	9.911	16,67
b. Cia. seg. e capitalização	196	1,59	247	19,55	375	20,41	500	-3,17	n.d.	n.d.
c. Caixas Econômicas	906	-3,81	923	-3,35	1.452	24,77	1.700	-14,97	n.d.	n.d.
d. Inst. de Previdência Social	456	14,44	-	-	-	-	-	-	n.d.	n.d.
B. Outros recursos próprios	196	-61,81	1.043	404,82	1.884	43,26	3.326	28,21	n.d.	n.d.
a. Capital social	-	-	-	-	-	-	-	-	n.d.	n.d.
b. Dividendo soc. econ. mista	-	-	186	-	203	-13,44	476	70,29	n.d.	n.d.
c. Saldo operacional	41	-87,73	589	1.262,84	1.224	64,81	2.298	36,35	3.848	28,12
d. Amortizações financiamentos concedidos	155	-13,43	268	64,03	457	35,24	552	-12,28	n.d.	n.d.

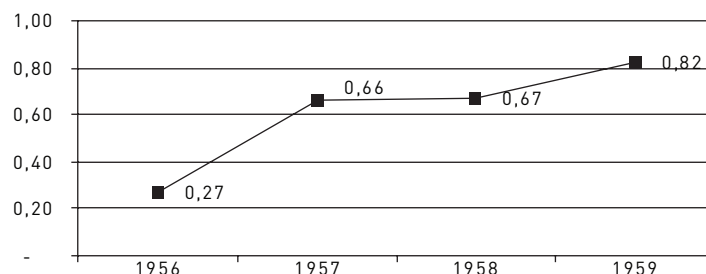
2. Recursos especiais	1.568		2.210	33,71	2.000	-28,23	3.000	8,93	3.125	-20,30
A. 1º Acordo Excedentes Agrícolas	1.568		-		-		-		-	
B. 2º Acordo Excedentes Agrícolas	-		2.210		2.000	- 28,23	3.000	8,93	3.125	- 20,30
3. Recursos vinculados	5.974	118,6	8.228	30,66	12.071	16,35	16.686	0,39	n.d.	n.d.
A. Capital da Rede Ferroviária Federal -			826		-		-		n.d.	n.d.
B. Fundo Renovação Patrimonial e Fundo Melhoramento de Ferrovias	2.180	204,4	2.238	- 2,61	1.946	- 31,04	2.140	- 20,14	n.d.	n.d.
C. Fundo Federal Eletrificação	1.328	- 3,64	1.420	1,44	2.117	18,24	2.479	- 14,96	n.d.	n.d.
D. Imposto sobre Energia (60%) Elétrica	638	- 0,01	718	6,76	832	- 8,1	899	- 21,53	n.d.	n.d.
E. Fundo Pavimentação	1.462		2.421	57,09	2.865	-6,14	3.000	- 23,96	n.d.	n.d.
F. Fundo Especial para Substituição Ramais Deficitários	366		605	56,81	716	- 6,14	900	- 8,71	n.d.	n.d.
G. Fundo Marinha Mercante	-		-		1.809		3.496	40,35	n.d.	n.d.
H. Taxa Renovação Marinha Mercante (armadores)	-		-		252		509	46,69	n.d.	n.d.
I. Fundo Portuário	-		-		1.534		3.263	54,48	n.d.	n.d.
II. Recursos efetivos	3.558	34,17	11.234	199,53	15.340	8,3	25.972	22,96	32.762	-3,48
III. (I - II)	9.627		5.849		7.545		5.740		n.d.	

* Valores para o ano de 1960, Prochnick, 1995.

Fonte: VIII Exposição sobre o Programa de Reparcelamento Econômico, BNDE, 1959. Valores da taxa de crescimento real corrigidos pelo IGP-DI. Elaboração Própria.

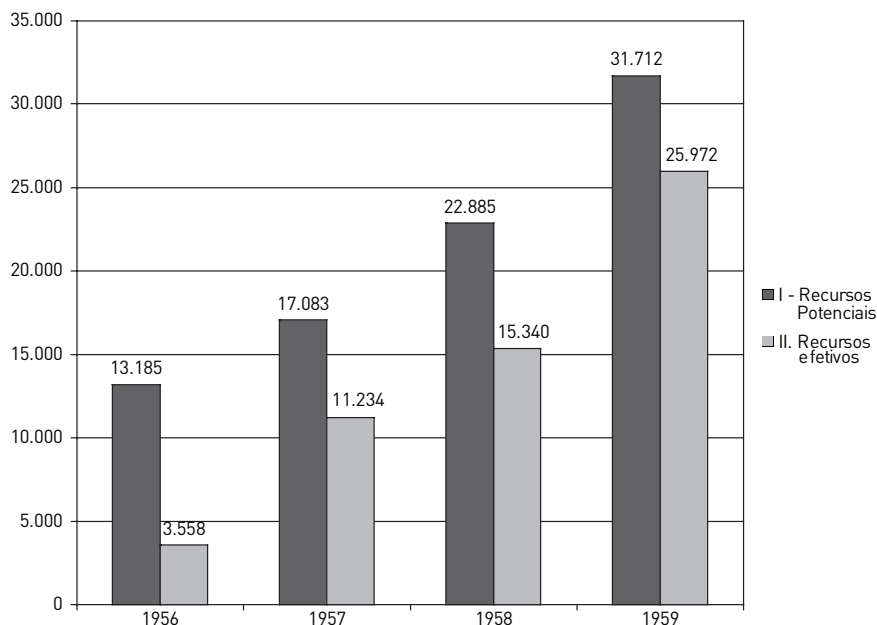
Por outro lado, embora nem sempre todos os recursos fossem repassados, parece haver consenso sobre a importância do BNDE na execução do Plano. Isso pode ser expresso na relação entre recursos potenciais e efetivamente entregues ao Banco, em número sempre crescente durante o governo Kubitschek, e muito próximos à unidade em 1959, último ano para o qual os dados se encontram disponíveis, como mostram os Gráficos 6 e 7:

Gráfico 6
BNDE, recursos efetivos/recursos potenciais



Fonte: Tabela 9. Dados de 1960 não disponíveis. Elaboração própria.

Gráfico 7
BNDE, recursos potenciais x recursos efetivos, 1956-1959 (em Cr\$ Milhões correntes)



Fonte: Tabela 9. Dados de 1960 não estão disponíveis. Elaboração própria.

Fontes de recursos externos

Até 1958, quando a maioria das metas já estava em estágio adiantado de implantação, o maior financiador estrangeiro do Plano de Metas foi o Eximbank, tendo concedido cerca de US\$ 276 milhões (Brasil, 1958, p.33). Segundo dados dessa mesma fonte (idem, p.30), cerca de um terço dos investimentos previstos pelo Plano envolveria importação de bens ou serviços. A estimativa girava em torno de US\$ 2,3 bilhões, dos quais US\$ 1,3 bilhão se traduziria em encargos cambiais efetivos, enquanto o restante corresponderia a importações sem cobertura cambial ou pagamentos diferidos para períodos a partir de 1962 (idem, p.52). Cabe reforçar aqui que, embora privilegiasse as empresas nacionais com subsídios fiscais e creditícios, o Plano de Metas também admitiu como agentes decisivos da ampla estratégia que montara as grandes empresas estrangeiras.

É certo que os incentivos concedidos pela política cambial, por meio do sistema de taxas múltiplas ou da Instrução nº 113 da Sumoc, que favoreciam as importações de máquinas e equipamentos, beneficiaram a todos, inclusive os estados onde se localizariam os empreendimentos. De fato, essa orientação produziu forte impacto sobre o crescimento dos investimentos estrangeiros diretos, de tal forma que eles saltaram, de cerca de US\$ 9 milhões, em 1952, para a cifra de US\$ 144 milhões, em 1957 (Vilela e Baer, *op. cit.*, p.18-19). O crescimento brutal dos investimentos diretos teve efeitos sobre todo o setor produtivo e sobre o mercado interno, modernizando a produção nacional e também o padrão de consumo do país.

De um modo geral, para que o sucesso do Plano não fosse interrompido pelas restrições externas, seria imperioso encontrar formas de financiar as estimativas de gastos crescentes com importações. As soluções previstas eram: a) financiamentos de entidades de crédito internacional; b) financiamentos de entidades oficiais estrangeiras; c) investimentos diretos em importações sem cobertura cambial; e d) créditos de curto e médio prazos dos fornecedores de equipamentos.

O governo Kubitschek utilizou alguns importantes dispositivos já existentes para enfrentar as restrições externas. Os Acordos dos Excedentes Agrícolas – ou Acordos do Trigo, como ficaram conhecidos – certamente estão entre os mais notáveis. Segundo esses ajustes, os Estados Unidos financiariam a compra, pelo Brasil, dos excedentes agrícolas norte-americanos, e os recursos equivalentes seriam convertidos em cruzeiros, numa taxa a ser combinada entre as partes. O governo Kubitschek assinou dois Acordos do Trigo.²²

²² Ainda seriam feitos mais dois acordos, ambos em 1961. Viana (1981) os apresenta mais detalhadamente.

O primeiro acordo, firmado em 16 de novembro de 1955, previa a importação de trigo, cereais para forragem, banha e fumo capeiro, no total de US\$ 41,2 milhões. Da parte equivalente em cruzeiros, 76% foram destinados ao BNDE, e o restante ficou disponível para uso da embaixada norte-americana.

O segundo acordo, datado de 31 de dezembro de 1956, previa a importação de trigo, óleos vegetais e laticínios, no total de US\$ 138,7 milhões, ampliados para US\$ 173,2 milhões, em dezembro de 1960. No entanto, esse acordo foi encerrado quando atingiu o montante de US\$ 163 milhões. O percentual depositado no BNDE foi de 85%, ficando o restante disponível para uso da embaixada norte-americana. Ao todo, foram arrecadados, durante o governo Kubitschek, Cr\$ 10,3 bilhões.

Favorecer o capital estrangeiro era essencial para o sucesso do Plano. Se isso, por um lado, agradava a alguns, por outro requeria cuidados, tendo em vista a forte campanha da oposição, sobretudo da UDN. Para compor interesses, várias medidas foram tomadas: a veiculação de que o mercado nacional estaria protegido; a importação de máquinas e equipamentos com taxa de câmbio especial, via sistema de taxas múltiplas; e, finalmente, pela Instrução nº 113, a importação de bens de produção sem cobertura cambial, favorecendo a entrada de equipamentos no país sem a necessidade imediata de divisas.

No período compreendido entre 1956 e 1960, os recursos provenientes da Instrução nº 113 totalizaram US\$ 404,9 milhões (Sumoc, boletins, 1955-1961). De acordo com documento oficial do Plano de Metas, eles deveriam robustecer a importação de equipamentos relativos a quatro setores e suas metas: alumínio, cimento, indústria automobilística e construção naval. A indústria de transformação recebeu 97,96% desses investimentos, em coerência com o previsto no Plano, que calculava como meta das indústrias de base maior participação do capital privado, em detrimento dos recursos originados nos orçamentos públicos da União, dos estados e dos financiamentos públicos.

Naquele período, a Instrução nº 113, com toda probabilidade, foi o principal instrumento da política de atração do capital estrangeiro para o Brasil. Para o governo Kubitschek, a Instrução nº 113 era uma forma de diminuir a burocracia para a entrada de capital externo e de instituir remuneração atraente para ele. Os equipamentos e máquinas importados eram contabilizados no ativo das empresas importadoras como investimento direto, a uma taxa de câmbio livre, enquanto a remessa de lucros e amortizáveis que as empresas realizavam era feita com base

numa taxa de câmbio preferencial. Havia, portanto, um diferencial de câmbio que favorecia o capital estrangeiro em detrimento do nacional.²³

A pressa em diversificar a estrutura industrial do país é uma das explicações da ampla utilização da Instrução nº 113. O fato é que essa orientação produziu um impacto importante sobre o crescimento dos investimentos estrangeiros e aumentou de forma significativa o peso desse capital no tecido industrial brasileiro.

O PAPEL DO BNDE NA EXECUÇÃO DAS METAS ²⁴

A execução do Plano de Metas não foi tarefa fácil e exigiu um tipo de coordenação centralizada que se articulou à medida que sua execução assim o demandava. O pragmatismo de quem desejava realizar um programa tão ambicioso implicou, muitas vezes, ultrapassar limites institucionais e lidar com estratégias próprios da política, como foi observado por Benevides (*op. cit.*) e Lafer (*op. cit.*). Para ambos, o recurso da “administração paralela”, em última instância essencial para o sucesso do Plano de Metas, levou à articulação de vários órgãos do governo: BNDE, Banco do Brasil (Cacex), Sumoc, grupos executivos e ainda o Conselho de Política Aduaneira, criado pela legislação tarifária de 1957. O Conselho do Desenvolvimento e o próprio presidente da República produziram uma capacidade de coordenação e articulação de políticas e de interesses até então inexistentes.

Não há dúvida de que, no setor público, o BNDE foi a principal agência promotora dos investimentos realizados naqueles anos. Inovando e apostando no futuro, o Banco utilizaria seus quadros de forma criativa, engendrando vários instrumentos de engenharia financeira para articular projetos, recursos disponíveis e desembolsos. Como já foi explicitado, entre suas fontes mais importantes estavam os recursos procedentes do Fundo de Reparilhamento Econômico. Entretanto, à medida que foram se criando recursos vinculados, formando-se fundos específicos, o BNDE ampliou sua capacidade operacional, gerindo esses novos meios, expandindo o leque de avais concedidos e de garantias dadas para financiamentos externos.

²³ Sobre o papel da Instrução nº 113 da Sumoc e o governo Juscelino Kubitschek, ver Caputo e Melo, 2007 e 2008.

²⁴ Os dados aqui citados foram extraídos do relatório do período 1956-1960, de dezembro de 1960, do Conselho do Desenvolvimento. Trata-se de um relatório sobre a execução do Plano de Metas no quinquênio 1956-1960. Nele estão citados os principais empreendimentos do Plano e a participação do BNDE em alguns deles.

Entre 1956 e 1960, o BNDE outorgou financiamentos no montante de Cr\$ 14 bilhões à conta do Fundo de Reparcelamento Econômico, e recursos vinculados de aproximadamente Cr\$ 22 bilhões à conta do Fundo Federal de Eletrificação.²⁵ Também concedeu prestação de garantias, no montante de US\$ 176 milhões, a financiamentos estrangeiros de diversos projetos já realizados e/ou em execução. A Tabela 10 mostra os investimentos realizados pelo BNDE segundo os setores de atividade econômica no período.

No intervalo de tempo em que vigorou o Plano de Metas, pode-se identificar uma tradição de alocar investimentos no setor ferroviário, e talvez essa realidade expresse as contratações realizadas ainda no período anterior. Ao BNDE coube sobretudo dar continuidade aos projetos de reparcelamento das ferrovias existentes e de construção de novas linhas férreas em curso desde a época da CMBEU. Também nesse setor, o Banco já desenvolvia atuação importante, pois na prática iniciou suas operações financiando ferrovias e procurando intensificar o processo de transformação da estrutura de transportes herdada da fase primário-exportadora (Lessa, *op. cit.*, p.37).

Tabela 10
Investimentos realizados pelo BNDE, segundo os setores de atividade (% anual)

Ano	Ferrovias	Outros meios de transporte	Energia elétrica	Indústrias básicas	Set. complement. atividade agropecuária	Total (em Cr\$ milhões)
1956	60,4	1,8	20,4	14,7	2,7	3.087,2
1957	55,0	0,5	25,8	14,6	4,1	7.655,9
1958	27,2	0,9	48,1	19,5	4,3	6.650,2
1959	22,2	0,2	43,1	32,6	1,8	13.929,1
1960	19,8	0,4	38,0	40,8	1,0	14.283,7
Total	30,2	0,5	37,8	29,0	2,4	45.606,1

Fonte: XI Exposição sobre o Programa de Reparcelamento Econômico, BNDE, 1962.
Elaboração própria.

²⁵ Furnas, Chesf, Comissão Estadual de Energia Elétrica, Cemig, Central Elétrica do Rio das Contas, Sociedade Termelétrica Capivari, Termelétrica de Charqueadas, Centrais Elétricas de Goiás e Novacap–Usina Paranoá foram algumas das entidades que receberam financiamento pelo Fundo Federal de Eletrificação.

Do total de investimentos necessários para alcançar o objetivo dessas metas (VI e VII), o Banco ficou responsável por Cr\$ 15,8 bilhões (42,2% do total), recursos empreendidos, em sua maioria, durante o governo Kubitschek. O BNDE também concedeu avais e financiamentos para o setor. Os avais, entre 1956 e 1959, foram dados às empresas: Viação Férrea do Rio Grande do Sul, Estrada de Ferro Sorocabana, Estrada de Ferro Araraquara, Estrada de Ferro Leopoldina e Companhia Mogiana de Estradas de Ferro.

A construção de ferrovias teve recursos das seguintes fontes: Orçamento da União, Cr\$10,5 bilhões (77,8%); Orçamento da União e BNDE, Cr\$ 0,8 bilhão (5,9%); BNDE, Cr\$ 0,9 bilhão (6,7%); Companhia Paulista de Estrada de Ferro e BNDE, Cr\$ 0,4 bilhão (2,9%); Orçamento da União e estado do Paraná, Cr\$ 0,4 bilhão (2,9%) e Orçamento da União e estado de São Paulo, Cr\$ 0,5 bilhão (3,8%). A meta era construir 1.624km de novas vias para interligar os antigos sistemas ferroviários que haviam servido à economia exportadora. Contudo, esses objetivos não foram totalmente cumpridos, por problemas de financiamento. Embora tenham se ampliado o volume de carga transportada e o número de passageiros, a malha ferroviária cresceu apenas 3,2% (Lessa, *op. cit.*, p.38-9).

O setor rodoviário também impulsionou o segmento de transportes, agora com recursos provenientes da arrecadação do Fundo de Pavimentação, receita do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) que alcançou, entre 1956 e 1960, o total de Cr\$ 6.158 milhões. Os portos também foram contemplados, e o BNDE providenciou a aquisição de equipamentos de estaleiros americanos e holandeses no total de US\$ 14.888 mil, gastos com os Estados Unidos, e US\$ 6.761 mil, com a Holanda. Concedeu ainda avais, empréstimos e financiamentos para a dragagem de portos, como por exemplo o de Vitória.

Também chama atenção o crescimento expressivo da participação do Banco no setor de energia elétrica, provavelmente porque ele era o gestor do Fundo Federal de Eletrificação até o surgimento da Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras), em 1962. Esta tinha como objetivo coordenar técnica, financeira e administrativamente o setor de energia elétrica, incorporando as aplicações realizadas até então pelo BNDE.²⁶

²⁶ De acordo com o art. 7º da Lei nº 2.944, de 8 de novembro de 1956, que dispunha sobre a distribuição e aplicação do Imposto Único sobre Energia Elétrica, o Banco poderia tomar à conta do Fundo Federal de Eletrificação; e, devidamente autorizado pelo presidente da República, de ações e obrigações de sociedade de economia mista, controladas pela União, pelos estados e pelo Distrito Federal, transferindo-as, posteriormente, à empresa que fosse criada pelo governo federal para execução dos empreendimentos públicos de interesse nacional no campo da energia elétrica. A transferência tornou-se possível com a criação da Eletrobras pela Lei nº 3.890-A, de 25 de abril de 1961, sendo esta empresa constituída em 11 de junho de 1962.

No Plano de Metas estava previsto ampliar a capacidade geradora de energia elétrica em cerca de 10% a.a. Para sua realização, com fonte principal de financiamento no Fundo Federal de Eletrificação, exigia-se agilidade do Banco, o que pode ser comprovado pelas autorizações, por parte do BNDE, de recursos da ordem de Cr\$ 24.053 milhões em 1960. Os projetos na área de energia elétrica contemplaram vários estados, como demonstra o Quadro 2, já que, para o sucesso do Plano e da industrialização em curso, a integração do território era uma premissa para a qual o governo precisava de apoio amplo.

Quadro 2

Projetos previstos no Plano de Metas com a participação do BNDE para o setor elétrico

Projetos

Centrais Elétricas de Minas Gerais S.A. (Cemig)	- Estudo da Barragem de Furnas. - Construção da Usina de Três Marias (a primeira etapa só seria concluída em 1962).
Central Elétrica de Furnas	- Subscrição de capital e início das obras da primeira etapa, que deveria estar concluída entre 1963 e 1965.
Cia. Hidrelétrica do Vale do São Francisco (Chesf)	- Construção de Paulo Afonso II, concluída em 1962.
Cia. Hidrelétrica do Vale do Paraíba	- Construção da Usina do Funil. - Ampliação de linhas de transmissão, com previsão de término em 1965.
Comissão Estadual de Energia Elétrica do Rio Grande do Sul	- Obras do Plano de Eletrificação do estado. - Construção da Termoelétrica de Charqueadas S.A., concluída em 1962.
Centrais Elétricas de Goiás S.A. (Celg)	- Linha de transmissão Goiânia-Brasília. - Usina de Cachoeira Dourada (cuja primeira etapa foi inaugurada ainda em 1959).
Centrais Elétricas de Rio das Contas (Cerc)	- Contratação da Usina do Funil e das linhas de transmissão Usina-Ipiaú-Jequié e Usina-Itabuna-Ilhéus.
Sociedade Termelétrica de Capivari (Soteca) (Santa Catarina)	- Construção da Usina de Capivari.

Obs.: Também houve recursos para a Cia. de Eletricidade do Jequitinhonha e Cia. Eletronuclear Nacional (Celma), Usina Nucleoelétrica de Manbucaba, mas não houve liberação de recursos no período.

Fonte: Exposição sobre o Programa de Reaparelhamento Econômico, BNDE, várias datas.

É importante destacar que o BNDE, na condição de gestor desse fundo, administrava o investimento em todo o setor, que chegou a quase 50% do total dos investimentos realizados em 1958 e permaneceu significativo nos anos seguintes.²⁷

Para alcançar as metas relativas ao carvão mineral, os recursos aplicados totalizavam, no fim de 1960, Cr\$ 2.078 milhões, sendo Cr\$ 674 milhões (32,4%) arrematados por intermédio da Comissão Executiva do Plano Nacional do Carvão e Cr\$ 1.404 milhão (67,6%) por parte do BNDE. Além disso, o Banco concedeu avais em moeda estrangeira no montante de US\$ 19,5 milhões para compra de equipamentos no exterior. É importante assinalar também o aumento da participação do BNDE no setor de indústrias básicas, respondendo, na média, por 25,6% do investimento realizado no período. O avanço da industrialização naqueles anos, impulsionada pelo Plano de Metas, elevou a demanda interna, expressa nesses números.

Para a realização de suas metas, o BNDE atuou por projetos. Acredita-se, de acordo com vários depoimentos, que ele não disponibilizou recursos para a meta 31, a construção de Brasília. Mas, em contrapartida, alocou recursos para a Companhia Urbanizadora da Nova Capital (Novacap) e para a construção da Usina de Paranoá, a ser construída até 1962.

No setor de indústria de base, a meta da siderurgia também contou com a presença expressiva do Banco, que participou do capital das empresas e concedeu financiamentos e avais em nome do Tesouro. Sua participação no capital das três principais companhias do setor, Usiminas, Cosipa e Companhia Ferro e Aço de Vitória, era de pouco mais de Cr\$ 10 milhões, como mostra a Tabela 11.

Tabela 11

	Participação no capital			Empréstimos (bancos oficiais)	Câmbio preferencial (equiv. em US\$ mil)
	Direta da União	Outras entidades	BNDE		
Cosipa	800	320	5.400	3.000	104.000
Usiminas (esquema previsto)	720	1.500	4.480	4.000	120.000
Cia. Ferro e Aço de Vitória	-	120	200	770	11.000

Fonte: Brasil, Conselho do Desenvolvimento, BNDE, dezembro de 1960.

²⁷ A criação da empresa estatal Petrobras, em 1954, desenhou o perfil institucional da política petrolífera nacional, e o Plano de Metas transferiu para esta empresa a consecução de suas metas para o setor.

O Banco participaria, do total em moeda nacional (incluindo empréstimos de bancos oficiais), com 56,7% dos recursos da Cosipa, 41,9% da Usiminas e 18,3% da Companhia Ferro e Aço de Vitória. Além disso, a maior parte dos financiamentos externos foi contemplada com a garantia do governo federal, também por intermédio do BNDE.

Para atingir a meta do segmento de alumínio, os recursos previstos eram da ordem de Cr\$ 2,3 bilhões entre 1957 e 1960, com a seguinte composição: empréstimos do BNDE, Cr\$ 450,0 milhões; recursos próprios, Cr\$ 415,0 milhões; recursos alheios privados (incluindo financiamentos e participação de empresas associadas), Cr\$ 720,0 milhões; e financiamentos externos, Cr\$ 697,7 milhões (Brasil, A meta do alumínio, 1957). Entretanto, de acordo com o relatório do Conselho do Desenvolvimento do período 1956-1960, não houve incentivo governamental para a meta do alumínio, ficando ela sob responsabilidade total da iniciativa privada. Porém, como integrava o Plano de Metas, a indústria ganhou caráter prioritário e usufruiu dos dispositivos legais existentes e então recém-promulgados. O BNDE teve participação nessa indústria por meio de financiamento e aval de Cr\$ 450 milhões, para complementação e garantia dos seus recursos, para a Companhia Brasileira de Alumínio.

Na indústria de metais ferrosos, o BNDE concedeu empréstimo de Cr\$ 200 milhões à Companhia Mercantil e Industrial Ingá, em julho de 1959, e à Companhia Brasileira de Cobre, de Cr\$ 12,3 milhões. Duas empresas da indústria de álcalis obtiveram financiamentos do BNDE no período de 1956 a 1960: a Companhia Nacional de Álcalis recebeu um total de Cr\$ 5,5 bilhões, dos quais apenas Cr\$ 180 milhões antes de 1956, e a Fongra Produtos Químicos obteve empréstimo de Cr\$ 58 milhões em 1958.

Na meta de celulose, o Banco concedeu, em 1957, aval no valor de US\$ 2,7 milhões. Em 1958, por meio de financiamento direto e companhias de seguro, respectivamente, desembolsou Cr\$ 176,0 milhões e Cr\$ 72,0 milhões. No biênio 1959-1960, concedeu Cr\$ 557,5 milhões em financiamento direto. O Banco do Brasil fez empréstimos entre 1956 e 1959 no total de Cr\$ 225,7 milhões. O Banco do Nordeste do Brasil S.A. financiou, em 1960, Cr\$ 133 milhões, e a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), por meio de participação direta, financiou Cr\$ 110 milhões.

Na indústria de construção naval, além dos investimentos sem cobertura cambial de empresas estrangeiras, com um total estimado de US\$ 18.953,3 mil, os recursos do BNDE, que totalizariam cerca de Cr\$ 1.651 milhões, também foram previstos

para a realização dos empreendimentos aprovados pelo Geicon e Cocicon. Até 1960, foram aprovados doze projetos de ampliação e instalação de estaleiros, dos quais oito tinham participação do BNDE:

- 1 Ishikawajima do Brasil Estaleiros S.A., localizado na Ponta do Caju (GB), capacidade de produção de 60.000dwt/ano. Origem dos recursos: Ishikawajima do Japão, US\$ 8.602,2 mil; Ishikawajima do Brasil, Cr\$ 63.000 mil; Administração do Porto do Rio de Janeiro, Cr\$ 243.000 mil; BNDE, Cr\$ 500.000 mil.
- 2 Verolme Estaleiros Reunidos do Brasil S.A., em Angra dos Reis (RJ), capacidade de 40.000dwt/ano. Origem dos recursos: Grupo Verolme, da Holanda, US\$ 8.415,9 mil; BNDE, Cr\$ 300.000 mil.
- 3 Companhia Comércio e Navegação, Estaleiros Lahmayer, em Niterói (RJ), capacidade para 25.000dwt/ano, tendo iniciado a produção desde maio de 1960. Origem dos recursos: Companhia Comércio e Navegação, Cr\$ 616.746,5 mil; BNDE, Cr\$ 477.000 mil.
- 4 Engenharia de Máquinas S.A. (Emaq), Ilha do Governador (GB), capacidade para 8.000dwt/ano. Origem dos recursos: recursos próprios, Cr\$ 170.000 mil; BNDE, Cr\$ 170.000 mil.
- 5 Estaleiros Só S.A., Porto Alegre (RS), capacidade de 5.000dwt/ano. Origem dos recursos: recursos próprios, Cr\$ 45.000 mil; BNDE, Cr\$ 50.000 mil
- 6 Indústrias Caneca, na Ponta do Caju (RJ), capacidade de 2.000dwt/ano. Origem dos recursos: recursos próprios, Cr\$ 55.194 mil; BNDE, Cr\$ 76.000 mil
- 7 Estaleiros Aratu, em Salvador (BA), capacidade de 2.000dwt/ano. Origem dos recursos: grupos privados associados, Cr\$ 100.000 mil; BNDE, Cr\$ 78.000 mil.
- 8 Companhia Técnica de Reparação Navais, Estaleiros Tocsal, na Ilha da Conceição (RJ), capacidade de produção de 2.000dwt/ano. Origem dos recursos: recursos próprios, Cr\$ 39.321,1 mil; BNDE, Cr\$ 47.120 mil.

O Banco participou na meta da educação por meio da Quota de Educação e Treinamento Técnico/BNDE, concedendo aos mutuários a prerrogativa de aumentar seus empréstimos com uma quota adicional de até 3%, sendo mantidos a mesma garantia, a taxa de juros e o prazo de resgate, a fim de (embora como parte integrante do mútuo) concorrer especificamente com as despesas de preparação e formação da mão de obra requerida pelas empresas e indústrias.²⁸

²⁸ Resolução nº 46, de 19 de agosto de 1958, ampliada pela Resolução nº 120, de 19 de setembro de 1958, do Conselho de Administração do BNDE.

As Tabelas 12 e 13 apresentam a distribuição setorial dos investimentos; e a Tabela 14 mostra o total dos desembolsos realizados pelo BNDE durante o governo Kubitschek. Os dados apresentados nas três tabelas contribuem para a conclusão de que, durante os anos 1956 e 1957, o setor de transportes – em especial o ferroviário – aparecia como prioridade na atuação do Banco. Entretanto, essa foi uma contingência da legislação vigente, tal como se explicava na XI Exposição sobre o Programa de Reparcelamento Econômico (p.64-5):

Com o propósito de obrigar as organizações beneficiadas com a cooperação financeira do Banco, a realizarem, também, um esforço próprio de investimento nos setores básicos da economia, dispõe a sua legislação orgânica que a assistência prestada não ultrapasse a proporção de sessenta (60) por cento do investimento fixo previsto em cada projeto. Este teto só é ultrapassado em situações excepcionais em que fique demonstrada a impossibilidade de captação de recursos em outras fontes no volume requerido, para aplicação de projetos de vital importância. Foi o que ocorreu com o programa de reparcelamento ferroviário, ao qual o Banco se viu na contingência de financiar integralmente, pela total incapacidade das ferrovias de realizarem qualquer aporte de capital, ou o caso dos grandes projetos siderúrgicos, que têm recebido ajuda em volume superior ao estabelecido como normal em relação às inversões fixas.

No triênio seguinte, os setores de energia e indústrias básicas passaram a concentrar tanto investimento quanto desembolso. Observe-se que, quando se comparam os números da Tabela 14, referentes aos desembolsos, com os dados apresentados na Tabela 12, que especificam o investimento do período, apesar do desembolso ser menor, consoante o processo de operações financeiras, o perfil da distribuição setorial é coerente. Os investimentos contabilizam a participação direta do Banco ante os recursos entregues à sua administração e contribuem para o aumento do estoque de capital reprodutível da economia nacional, enquanto os desembolsos contabilizam as operações financeiras relativas a empréstimos contratuais (Tabela 14).

Tabela 12
Investimentos realizados pelo BNDE, segundo os setores de atividade, 1956-1960

Ano	Ferrovias		Outros meios de transporte		Energia elétrica		Indústrias básicas		Set. complement. atividade agropecuária		Total
	Cr\$ milhões correntes	% Anual	Cr\$ milhões correntes	% Anual	Cr\$ milhões correntes	% Anual	Cr\$ milhões correntes	% Anual	Cr\$ milhões correntes	% Anual	Cr\$ milhões correntes
1956	1.863,5	60,4	56,0	1,8	629,8	20,4	455,3	14,7	82,6	2,7	3.087,2
1957	4.209,6	55,0	35,4	0,5	1.977,7	25,8	1.117,2	14,6	316,0	4,1	7.655,9
1958	1.809,0	27,2	58,4	0,9	3.197,3	48,1	1.299,8	19,5	285,7	4,3	6.650,2
1959	3.086,3	22,2	32,0	0,2	6.008,0	43,1	4.546,1	32,6	256,7	1,8	13.929,1
1960	2.823,2	19,8	63,9	0,4	5.423,8	38,0	5.827,9	40,8	144,9	1,0	14.283,7
Total	13.791,6	30,2	245,7	0,5	17.236,6	37,8	13.246,3	29,0	1.085,9	2,4	45.606,1

Fonte: XI Exposição sobre o Programa de Reparelhamento Econômico, BNDE, 1962. Elaboração própria.

Tabela 13
Taxa de crescimento real dos investimentos realizados pelo BNDE, segundo os setores de atividade (1956-1960)

Ano	Ferrovias	Outros meios de transporte	Energia elétrica	Indústrias básicas	Set. complement. atividade agropecuária	Total
1956/55	118,2	- 41,6	-46,1	5,5	46,5	18,5
1957/56	114,3	- 40	197,9	132,8	262,9	135,3
1958/57	-65,9	30,8	28,2	- 7,7	-28,3	- 31,1
1959/58	23,9	-60,2	36,5	154	-34,7	52,1
1960/59	- 30	52,8	- 30,9	- 1,9	-56,8	- 21,5

Fonte: XI Exposição sobre o Programa de Reaparelhamento Econômico, BNDE, 1962. Valores corrigidos pelo IGP-DI. Elaboração própria.

No triênio seguinte, os setores de energia e indústrias básicas passaram a concentrar tanto investimento quanto desembolso. Observe-se que, quando se comparam os números da Tabela 14, referentes aos desembolsos, com os dados apresentados na Tabela 12, que especificam o investimento do período, apesar do desembolso ser menor, consoante o processo de operações financeiras, o perfil da distribuição setorial é coerente. Os investimentos contabilizam a participação direta do Banco ante os recursos entregues à sua administração e contribuem para o aumento do estoque de capital reprodutível da economia nacional, enquanto os desembolsos contabilizam as operações financeiras relativas a empréstimos contratuais (Tabela 14).

Tabela 14
Desembolsos do BNDE com operações contratadas, segundo os setores de atividade (% anual)

Setor de atividade	1956		1957		1958		1959		1960	
	Cr\$ milhões correntes	% Anual	Cr\$ milhões correntes	% Anual	Cr\$ milhões correntes	% Anual	Cr\$ milhões correntes	% Anual	Cr\$ milhões correntes	% Anual
TRANSPORTES	1.792,2	39,8	2.383,9	29,9	1.622,9	21,4	1.531,9	11,8	983,1	6,7
Ferrovias	1.792,2	39,8	2.383,9	29,9	1.622,9	21,4	1.531,9	11,8	983,1	6,7
ENERGIA ELÉTRICA	463,4	10,3	1.124,2	14,1	2.670,8	35,2	4.115,6	31,6	4.714,5	32,1
INDÚSTRIAS BÁSICAS	127,4	2,8	693,9	8,7	483,5	6,4	2.028,8	15,6	3.728,1	25,4
Metalúrgica	48,6	1,1	267,5	3,4	133,9	1,8	1.304,0	10,0	2.205,0	15,0
Siderurgia	38,5	0,9	192,5	2,4	40,2	0,5	1.034,3	7,9	144,6	1,0
Metalurgia dos não ferrosos	-	-	75,0	0,9	83,7	1,1	173,3	1,3	11,0	0,1
Metalúrgicas diversas	10,1	0,2	-	-	10,0	0,1	96,4	0,7	-	-
Mecânica	-	-	10,0	0,1	35,0	0,5	6,0	0,0	30,0	0,2
Material ferroviário	-	-	-	-	77,2	1,0	48,8	0,4	237,0	1,6
Automobilística	28,0	0,6	98,0	1,2	103,0	1,4	207,7	1,6	841,1	5,7
Construção naval	-	-	47,0	0,6	-	-	50,0	0,4	17,0	0,1
Material elétrico	14,9	0,3	113,1	1,4	82,0	1,1	117,0	0,9	330,1	2,2
Celulose e papel	25,0	0,6	40,0	0,5	26,0	0,3	200,0	1,5	57,7	0,4
Química	10,9	0,2	118,3	1,5	26,4	0,3	95,3	0,7	10,2	0,1
Outras indústrias	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SETORES COMPLEMENTARES DA ATIVIDADE AGRÍCOLA	76,0	1,7	212,4	2,7	285,6	3,8	248,0	1,9	196,7	1,3
Matadouros industriais	52,0	1,2	94,0	1,2	86,0	1,1	96,0	0,7	85,5	0,6
Armazéns e silos	4,0	0,1	118,4	1,5	199,6	2,6	152,0	1,2	111,2	0,8
Armazéns e frigoríficos	20,0	0,4	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	4.503,2	100,0	7.972,1	100,0	7.588,7	100,0	13.037,0	100,0	14.685,9	100,0

Obs.: Operações relativas a empréstimos contratuais. Não figuram, neste quadro: 1) desembolsos à conta de participação societária (com recursos próprios do Funai); 2) aplicações diretas das companhias de seguro e capitalização; 3) desembolsos com a importação de material marítimo destinado ao DNPVN.
 Fonte: XIV Exposição sobre o Programa de Reparcelamento Econômico, BNDE, 1965.

A QUESTÃO REGIONAL

O processo de industrialização dos anos 1950, como se viu, concentrou-se no eixo Rio de Janeiro-São Paulo-Minas Gerais, tanto durante o segundo governo Vargas quanto no mandato de Kubitschek, pois a inclusão das regiões Norte e Nordeste só se realizaria muito mais tarde, durante o outro grande ciclo de acumulação, o II PND, que incluía grandes projetos orientados para a exploração dos recursos minerais. A disputa entre São Paulo e Minas Gerais pela localização dos investimentos e recursos do Plano de Metas foi acirrada. Em muitos casos, os incentivos nacionais que se sobrepunham aos regionais e a disputa empresarial levaram ao sobredimensionamento da capacidade instalada, mas não ao melhor dimensionamento da escala e da localização dos projetos. Quando se observa a Tabela 15, verifica-se que os desembolsos feitos pelo BNDE durante o governo Kubitschek se encontram absolutamente concentrados na atual região Sudeste, com exceção do estado do Espírito Santo, que apresenta participação similar a dos estados nordestinos.

Não é novidade – e a Tabela 15 confirma – que o desenvolvimento capitalista nacional concentrou-se territorialmente apenas num polo econômico, em torno da velha matriz cafeeira do século XIX. É importante lembrar que até meados do século havia três polos econômicos no território nacional: Recife, Salvador e Rio de Janeiro. Foi o café que tornou o eixo Rio de Janeiro-São Paulo o centro do processo de acumulação e, mais tarde, o grande núcleo econômico nacional, o que acabou por apressar o declínio das outras duas regiões. A história da riqueza de Minas Gerais também está relacionada ao café, produzido no sul do estado. É comum na historiografia nacional encontrarmos referência à “política do café com leite”, para descrever a alternância de poder durante a Primeira República, ou República Velha, quando, seguramente, a sustentação política nacional passou pela articulação entre os produtores de café paulistas e mineiros.²⁹

²⁹ A “política do café com leite” caracteriza, a partir do governo Campos Salles, a escolha de dirigentes nacionais com alternância entre um político paulista e um mineiro na composição da chapa para presidente da República durante a chamada República Velha (1889-1930). A expressão “café com leite” presume que a palavra *leite* referia-se ao principal produto da economia mineira, assim como o café era o dos paulistas. Porém, Minas Gerais também era um forte produtor de café, e não seria exagerado caracterizar a política do período como do “café com café”. As oligarquias exportadoras de café de ambos os estados dominavam o cenário político nacional.

Tabela 15
Desembolsos do BNDE com operações contratadas, segundo as regiões geoeconômicas e unidades da Federação (1956-1960)

Região e unidades da Federação	Valor dos desembolsos (% região/total anual) em Cr\$ milhões					
	1956	1957	1958	1959	1960	1956/1960
NORTE	0,20	-	-	0,67	2,26	0,93
Amazonas	0,20	-	-	-	-	0,02
Pará	-	-	-	0,67	2,26	0,92
NORDESTE	9,08 *	6,46 *	8,34 *	8,27 *	2,48 *	6,19 *
Maranhão	0,24	0,03	0,01	-	-	0,03
Piauí	0,02	0,03	-	-	-	0,01
Ceará	1,79	0,15	0,06	0,32	0,05	0,28
Rio Grande do Norte	0,70	0,06	0,21	-	-	0,10
Paraíba	-	0,16	-	0,08	0,11	0,08
Pernambuco	-	0,84	0,49	0,26	0,02	0,29
Sergipe	-	-	0,23	0,10	0,07	0,09
Bahia	-	-	5,29	1,03	0,78	1,44
SUDESTE	66,69 *	71,48 *	68,05 *	79,97 *	83,65 *	76,75 *
Minas Gerais	4,57	19,68	38,30	38,81	55,89	38,58
Espírito Santo	-	-	-	-	0,78	0,25
Rio de Janeiro	3,00	3,32	2,08	2,19	7,51	4,15
Guanabara	0,17	6,51	4,25	1,26	5,79	3,95
São Paulo	31,73	22,46	16,53	33,38	9,66	20,97
SUL	18,95 *	16,29 *	19,65 *	9,96 *	9,88 *	13,30 *
Paraná	-	0,68	0,59	-	2,78	1,11
Santa Catarina	3,34	0,39	0,74	0,30	0,42	0,68
Rio Grande do Sul	11,03	11,21	16,20	8,95	6,17	9,80
CENTRO-OESTE	5,08	5,76	3,95	1,13	1,74	2,83
Mato-Grosso	2,75	2,16	1,02	0,89	1,30	1,39
Goiás	2,33	3,60	2,93	0,24	0,43	1,44
BRASIL	2.459,0	4.414,4	5.062,8	7.924,3	9.622,4	29.482,9

* Inclusive parcela de financiamento a projetos que abrangem mais de um estado da região.

Obs.: Os desembolsos são operações relativas a empréstimos contratuais. Não figuram neste quadro: 1) desembolsos à conta de participação societária (com recursos próprios ou do Funai); 2) aplicações diretas das companhias de seguro e capitalização; 3) desembolsos com a importação de material marítimo destinado ao DNPVN.

Fonte: XIV Exposição sobre o Programa de Reparelhamento Econômico, BNDE, 1965. Elaboração própria.

Em relação à questão regional, apesar do fortalecimento do mercado interno, não podemos afirmar que o Plano de Metas tenha concentrado suas ações fora do triângulo Rio de Janeiro-São Paulo-Minas Gerais, mesmo quando previu investimentos em infraestrutura que beneficiavam outras regiões. A transferência do Distrito Federal para a cidade de Brasília, então recém-construída, não foi suficiente para que, a médio prazo, os benefícios da industrialização em curso se interiorizassem. Em termos de planejamento urbano e regional, o Brasil engatinhava, ainda não acumulara as aptidões necessárias.

As sucessivas crises provocadas pelas secas e pelos movimentos sociais em torno da posse da terra trouxeram a questão regional para a agenda política e econômica do governo. Para atender a essa nova demanda, Celso Furtado foi convidado a assumir uma diretoria no BNDE cujo objetivo era aprofundar os estudos sobre a questão nordestina. Recém-chegado da Europa, Furtado desligara-se de seu cargo nas Nações Unidas para assumir o posto. Em suas memórias, relata que o “barril de pólvora” que a região se tornara levou o governo e Roberto Campos, que presidia o BNDE, a incorporar a questão regional. Acrescenta que, para estruturá-la, foi utilizado o mesmo formato dos projetos originários do Conselho de Desenvolvimento.

Assim, o BNDE criou um Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), coordenado pelo advogado paraibano **Aluísio Campos**. Dado o pouco conhecimento acerca da região,³⁰ Furtado organizou suas tarefas no Banco de modo independente das atividades do GTDN, tratando a questão a partir do conceito de sub-desenvolvimento, por ele criado. Este seria o ponto de partida para a formulação de uma nova política de desenvolvimento para a região Nordeste e para as ações estratégicas que tentariam deter a degradação da economia regional (Furtado, 1989, p.40).

O agravamento dos conflitos sociais levou o presidente Kubitschek a convocar uma reunião, em 6 de janeiro de 1959, na sede de verão da Presidência da República – o Palácio Rio Negro, em Petrópolis –, para debater a questão, convidando para ela Cleantho de Paiva Leite e Celso Furtado. Contrário à tradicional “solução hidráulica”³¹ para resolver os problemas da comalida

³⁰ Furtado relata que a equipe, composta de técnicos estrangeiros, pouco conhecia a região; os que a conheciam não reuniam capacitação e formação na área de desenvolvimento econômico.

³¹ O termo “solução hidráulica” foi empregado por Thomaz Pompeu Sobrinho e passou a assumir a diretriz das iniciativas públicas na região Nordeste até meados do século XX, período em que prevaleceu a ideia de que a ampliação da oferta de água seria o grande desafio a ser enfrentado no semiárido nordestino, ignorando-se a questão agrária.

economia nordestina, Furtado foi incumbido de preparar um plano de ação para o Nordeste, culminando no que seria denominado de “Operação Nordeste”.³²

O BNDE, por intermédio da diretoria de Furtado, participou da preparação do plano de ação que apregoava maior intervenção do Estado no Nordeste e um pacote de incentivos fiscais para o desenvolvimento regional, articulados em torno de um Plano Diretor Plurianual.³³ Nas palavras de Furtado: “Porque a disparidade de renda existente entre o Nordeste e o Centro-Sul do país constitui, sem lugar a dúvida, o mais grave problema a enfrentar na etapa presente do desenvolvimento econômico nacional” (*op. cit.*, p.53). Em 1959, pela Lei nº 3.692, foi criada a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), tendo à frente Celso Furtado, minimizando o papel previsto para o BNDE. O principal objetivo do novo órgão era a elaboração de políticas de fomento que resultassem na progressiva diminuição das desigualdades entre as regiões geoeconômicas do Brasil.³⁴

Como se pode concluir, mesmo com a criação da Sudene e o comprometimento de homens como Celso Furtado, a questão regional ocupou um papel menor no plano estratégico nacional que o governo Kubitschek colocara em andamento.

ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE O DESENVOLVIMENTO NOS ANOS 1950

A década de 1950 apresentou taxas extraordinárias de crescimento, com uma taxa média de 8,1% ao ano. A mudança estrutural vivida pela economia brasileira pode ser observada pela elevação da taxa de participação da indústria no PIB, que passou de 26%, em 1955, para algo em torno de 33%, em 1960 (Gráfico 8). Os investimentos industriais foram liderados pela fabricação de automóveis, material elétrico e metalomecânica, setores instalados naqueles anos e que representavam um salto tecnológico e o aumento da capacidade produtiva, com elevada complementaridade interindustrial. O fim do governo Kubitschek, com a conclusão do Plano de Metas, representou o término de uma etapa do processo de diversificação industrial por substituição de importações.

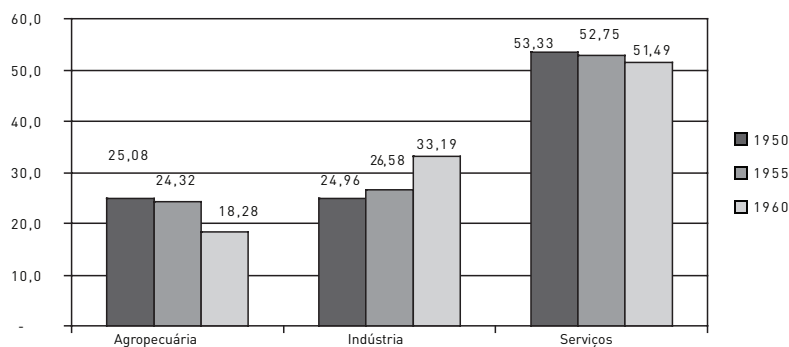
³² Este plano deu início a uma política para a região que teve na criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) seu ponto alto, constituindo também uma das grandes ações do governo Kubitschek.

³³ A Sudene foi criada com os votos contrários das bancadas nordestinas, e Celso Furtado foi nomeado superintendente do novo órgão.

³⁴ O novo órgão foi implantado e trabalhou pesado em meio a um ambiente de esperanças e saraivadas de críticas por parte da elite proprietária do Nordeste, até o golpe militar de 1964.

Tavares (*op. cit.*) afirma que este *boom* de investimentos não se distribuiu de forma equilibrada pelos vários setores industriais já existentes, tais como produtos alimentares e têxteis, que cresceram, entre 1956 e 1960, de forma marginal, com taxas médias abaixo de 6% ao ano. E conclui que esse período de expansão caracterizou-se mais pela diferenciação da estrutura produtiva em todos os planos do que pela concentração de capital e de renda, gerando um poderoso efeito acelerador sobre a renda urbana e sobre a capacidade produtiva do setor de bens de capital.

Gráfico 8
Produto Interno Bruto a custo de fatores, por setor de atividade, 1950-1960



Obs.: A soma excede a 100%. A diferença corresponde à dupla contagem dos serviços de intermediação financeira.

Fonte: IBGE, Estatísticas do século XX. Elaboração própria.

Apesar do acelerado ciclo de crescimento, a “era JK” é acusada de ter engendrado alguns desequilíbrios internos e externos. Do ponto de vista regional, observa-se que, a despeito da criação da Sudene, o Plano de Metas não se preocupou em interiorizar o desenvolvimento econômico, concentrando-se na região Sudeste.

A bibliografia econômica também denuncia a existência de certa lenidade do governo Kubitschek com referência à questão fiscal.³⁵ Contudo, os dados da Tabela 16 não corroboram integralmente a análise já consagrada. Apesar do enorme crescimento do déficit da União logo no primeiro ano do governo, os dados indicam que houve algum esforço para estabilizar as despesas a partir do ano seguinte, até o fim do mandato presidencial. Juscelino Kubitschek encerrou o

³⁵ Lessa (1975) afirma que durante o governo Kubitschek a estabilização ficou subordinada aos objetivos impostos pelo desenvolvimento econômico. Orenstein e Sochaczewski (1990) seguem a mesma linha, assegurando que “a forte ênfase na estratégia desenvolvimentista transferiu as questões relativas às políticas fiscal e monetária para segundo plano” (p.184).

governo, em 1960, tendo aumentado as receitas da União em consequência da reforma tarifária de 1957.³⁶ Esta ampliou a arrecadação do governo federal em cerca de 54%, e, dado seu peso na arrecadação geral, elevou em 22,5% o total da receita (Sochaczewski, 1993, p.112).

Tabela 16
Receita e despesa da União, 1953-1960

Ano	Cr\$ mil correntes			Taxa de variação nominal (%)			Taxa de variação real (%)		
	Receita	Despesa	Déficit ou superávit	Receita	Despesa	Déficit ou superávit	Receita	Despesa	Déficit ou superávit
1953	37.057.229	39.925.491	(2.868.262)						
1954	46.539.009	49.250.117	(2.711.108)	25,59	23,36	(5,48)	0,42	(1,36)	(24,42)
1955	55.670.936	63.286.949	(7.616.013)	19,62	28,50	180,92	6,57	14,48	150,27
1956	74.082.539	107.028.203	(32.945.664)	33,07	69,12	332,58	5,53	34,12	243,06
1957	85.788.466	118.711.591	(32.923.125)	15,80	10,92	(0,07)	9,86	5,22	(5,20)
1958	117.816.368	148.478.452	(30.662.084)	37,33	25,07	(6,87)	8,92	(0,80)	(26,14)
1959	157.826.693	184.273.251	(26.446.558)	33,96	24,11	(13,75)	(2,71)	(9,87)	(37,36)
1960	233.012.566	264.636.261	(31.623.695)	47,64	43,61	19,58	12,96	9,88	(8,51)

Fonte: IBGE, Estatísticas do século xx. Dados deflacionados segundo o IGP-DI. Elaboração própria.

³⁶ O livro de memórias de Lucas Lopes (*op. cit.*) transcreve um dos gráficos do Plano de Metas que detalha o cronograma do Plano entre 1955 (ano da campanha eleitoral e da elaboração preliminar do programa) e 1961. Segundo o gráfico, os dois primeiros anos do mandato de JK seriam destinados à luta contra a inflação: "Em 1956, já empossado, Juscelino deveria em primeiro lugar continuar o

O governo Kubitschek também é muitas vezes acusado de ter relegado a segundo plano o combate à inflação, que passou de 12,5%, em 1956, para 30,5%, no final do período. A interpretação monetarista atribui esse resultado aos déficits fiscais, bem como ao formato de financiamento do Plano de Metas, que teria recorrido inúmeras vezes à emissão monetária, dada a incapacidade do governo de financiar os déficits via emissão de dívida pública.

Pereira (2006), contudo, mostrou com dados empíricos a inexistência de excesso de demanda para a economia no período de 1946 a 1964, oferecendo uma abordagem alternativa. Esta se torna compatível com a interpretação de que existiria inflação de custos para o resultado da inflação apurada durante o período. O autor mostra que, entre os principais elementos componentes da estrutura de custos, que são o salário e o câmbio, este último exhibe, em especial durante o governo Kubitschek, forte correlação com a inflação.

Outro desequilíbrio decorrente da execução do Plano de Metas foi a franca deterioração da balança comercial brasileira, que passou de uma posição superavitária, com saldo de US\$ 320 milhões, em 1955, para um déficit de US\$ 23 milhões, em 1960, como se observa na Tabela 17. A Instrução nº 113 e o acesso ao financiamento externo serviram ao propósito de permitir o afrouxamento das restrições externas, sem o que a execução do Plano de Metas ficaria comprometida.

O aumento da dívida externa, aliás, aparece como outro legado do governo Kubitschek, pois, apesar das importantes modificações estruturais engendradas na economia brasileira sob a égide do Plano de Metas, as restrições ao desenvolvimento brasileiro decorrentes do estrangulamento do setor externo não encontraram solução em seu governo. As soluções foram paliativas, adiadas para o período seguinte, e mais tarde se tornariam um dos principais entraves à expansão econômica.

combate à inflação que vinha sendo desenvolvido pelo governo Café Filho, e dar início a um período de planejamento de detalhe dos projetos. A execução real dos grandes projetos deveria ser iniciada no princípio de 1957, para terminar no último ano de governo” (p.166-7).

Tabela 17
Brasil: Balanço de pagamentos, 1955-1960 (US\$ milhões)

	1955	1956	1957	1958	1959	1960
A. Balança comercial	320	437	107	65	72	- 23
Exportação (FOB)	1.419	1.483	1.392	1.244	1.282	1.270
Importação (FOB)	1.099	1.046	1.285	1.179	1.210	1.293
B. Serviços	- 308	- 369	- 358	- 309	- 373	- 459
Transportes e seguros	- 142	- 127	- 122	- 108	- 96	- 85
Rendas de capitais	- 78	- 91	- 93	- 89	- 116	- 155
Juros	- 35	- 67	- 67	- 58	- 91	- 115
Lucros e dividendos	- 43	- 24	- 26	- 31	- 25	- 40
Outros serviços	- 88	- 151	- 143	- 112	- 161	- 219
C. Mercadorias e serviços (A + B)	12	68	- 251	- 244	- 301	- 482
D. Transferências	- 10	- 11	- 13	- 4	- 10	4
E. Transações correntes (C + D)	2	57	- 264	- 248	- 311	- 478
F. Capitais	3	151	255	184	182	58
Investimento direto líquido (1)	43	89	143	110	124	99
Empréstimos e financiamentos - médio e longo prazos	84	231	319	373	439	348
Capitais de curto prazo	-	-	-	-	-	-
Amortizações	- 140	- 187	- 242	- 324	- 377	- 417
Outros	16	18	35	25	- 4	28
G. Total (E + F)	5	208	- 9	- 64	- 129	- 420
H. Erros e omissões	12	- 14	- 171	- 189	- 25	10
I. Superávit (+) ou déficit (-)	17	194	- 180	- 253	- 154	- 410
J. Demonstrativo de resultado	- 17	- 194	180	253	154	410
Haveres de curto prazo (aumento [-])	- 69	- 165	143	59	176	241
Ouro monetário (aumento [-])	- 1	- 1	-	- 1	- 1	40
Operações de regularização	61	- 28	37	195	- 21	61
FMI	0	- 28	37	37	- 21	48
Outros	61	0	0	158	0	13
Atrasados comerciais	- 8	0	0	0	0	68

Fonte: IBGE, Estatísticas do século xx.