



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

O PLANO DE METAS: AS DIFERENTES VIABILIDADES.

Nome do Aluno: Bernardo dos Santos Martins
Nº. de Matrícula: 0311784

Orientadora: Marcia Guerra

Novembro 2007



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

O PLANO DE METAS: AS DIFERENTES VIABILIDADES.

Nome do Aluno: Bernardo dos Santos Martins
Nº. de Matrícula: 0311784

Orientadora: Marcia Guerra

Novembro 2007

Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri para realizá-lo, a nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor.

As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor.

Índice

Introdução	4
Capítulo I – A Viabilidade Cambial	8
• Conjuntura Econômica	8
• A Política Cambial da Sumoc	10
○ A Instrução 70	10
○ A Instrução 113	12
Capítulo II – O BNDE e o seu papel	15
• Dos Antecedentes à Criação	15
• As Fontes de Recursos do Banco	19
• As Formas de Financiamento	21
• A Destinação dos Recursos	25
Conclusões	30
Referências Bibliográficas	32

Introdução

O modelo de industrialização seguido de 1930 a 1955, o qual Francisco de Oliveira chama de “industrialização restringida”, começou a mostrar sinais de insustentabilidade no início da década de 50, quando sua contradição inerente se apresentou. Se a expansão industrial dependia da capacidade de importar gerada pelo setor agrário-exportador, a modernização tecnológica estaria condenada à estagnação, uma vez limitada pela substituição de importações. Tal contradição não poderia ser melhor demonstrada como em 1953, após queda vertiginosa dos preços internacionais do café.¹

A crise de divisas foi contornada pela emissão monetária e pela inflação, causa de insatisfação social que favorecia a mobilização política das massas urbanas. Refletindo a onda de liberalismo do pós-guerra, o cenário político-social pode ser ilustrado pelo papel da UDN no combate constante às formas de intervenção do poder público e pró-capital estrangeiro. No mesmo sentido, os setores econômicos cobravam medidas mais austeras de estabilidade financeira e social. Todos os que dependiam das importações, oneradas pela desvalorização da moeda nacional, desejavam o fim daquele modelo e viam a política trabalhista de Vargas como uma ameaça, inclusive a burguesia industrial.²

Neste sentido, a abertura da economia ao capital estrangeiro foi encarada como a solução para o impasse da “substituição de importações” e a posse de Juscelino Kubitschek seria o marco na reorientação dos rumos da economia nacional.

Logicamente, é impossível analisar a mudança de rumos da economia brasileira sem o devido entendimento do cenário internacional. A começar pela opção nacionalista de Vargas, que na verdade pode ser considerada fruto de uma circunstância de escassez de recursos disponíveis internacionalmente desde a crise de 1929, que processou uma redefinição do capitalismo internacional.³

As economias centrais investiram dentro de suas fronteiras, preocupadas com a recuperação da crise. Logo em seguida, começa a Segunda Guerra Mundial, que em

¹ MENDONÇA, Sonia Regina de. Estado e Economia no Brasil: opções de desenvolvimento, p. 44

² Idem ao 1

³ Idem ao 1, p.35

nada ajudaria na rearticulação entre os países industrializados e aqueles em desenvolvimento.

Após a Segunda Grande Guerra, quando os países sofreram uma drástica desorganização em suas economias, ocorreram importantes mudanças estruturais, dentre elas o papel dos Estados Unidos como a maior potência econômica mundial. O país, assumiu a responsabilidade da implementação e da formulação de uma nova ordem internacional na busca da estabilização da economia mundial.

Enfrentando a crítica situação das economias, principalmente das européias, a pauta do pós-guerra compunha discussões sobre o regime cambial, a criação do FMI e a reconstrução européia com o Plano Marshall.

De uma forma geral, os países em desenvolvimento continuaram à margem dos interesses norte-americanos e tiveram dificuldades em se adaptar às mudanças de regime cambial, especialmente os da América Latina e África, que viram os preços de suas commodities agrícolas despencarem e sofreram pela ausência de fluxos de capital, uma vez que os Estados Unidos tinham sua prioridade voltada para outras regiões.

Esta posição ficou bem mais explícita ao final de 1952, durante o segundo Governo Vargas, quando o general Eisenhower, do partido republicano, venceu as eleições presidenciais. Ele demonstrou que não manteria o financiamento dos projetos da Comissão Mista Brasil Estados Unidos (CMBEU), criada durante o governo Truman, que mostrava certa mudança de postura quanto ao Terceiro Mundo, e que a escassez de capital dos países latino-americanos deveria ser solucionada através do ingresso de capital estrangeiro e não através de financiamentos ou empréstimos de instituições financeiras americanas como, por exemplo, o Eximbank ou mesmo o Banco Mundial.⁴

O programa da CMBEU teve, no entanto, importantes conseqüências, como a recomendação da criação do BNDE, que começou a operar em 1952 e o Grupo Misto CEPAL-BNDE, criado em 1953, responsável por elaborar projeções relativas ao desempenho de vários setores econômicos, definindo áreas prioritárias de investimento e determinando pontos de estrangulamento, ponto que já havia sido levantado pela CMBEU. O programa CEPAL-BNDE não foi implementado, mas serviu de base para o programa econômico seguinte.⁵

Após a reconstrução européia e o fim da “escassez de dólares”, o capitalismo se apresentava com nova face. Começava a surgir, na década de 1950, uma economia que

⁴ DIAS, José Luciano. O BNDES e o Plano de Metas, p. 14

⁵ Idem ao 4.

Hobsbawn chama de transnacional, ou seja, uma economia sem base ou fronteiras. Um dos aspectos dessa transnacionalização foi o aumento de financiamento *offshore*.⁶ Com o fim do Plano Marshall e com a Europa abarrotada de “eurodólares” os investimentos dos países centrais ultrapassariam os limites da Europa e da América do Norte. A América Latina, portanto, seria uma das alternativas para a exportação de capitais e sofreria pressão dos reemergidos países europeus e do Japão pela abertura a seus investimentos. De imediato, os Estados Unidos não teriam a dianteira desse processo.⁷

Desta forma, o Brasil estava diante da oportunidade de conciliar a entrada da empresa estrangeira e uma dinâmica industrial de perfil avançado. A industrialização não mais dependeria do desempenho do setor agrário-exportador. Cabia agora ao Estado procurar atrair os recursos disponíveis internacionalmente, desconstruindo os gargalos de infra-estrutura, expondo seu mercado potencial, vendendo estabilidade política e garantia de retorno. Portanto, as bases da associação com o capital estrangeiro estavam nas mãos do governo, e seriam exploradas pela mais ambiciosa experiência de planejamento até então elaborada: o Plano de Metas.

O Plano de Metas, elaborado pelo Conselho de Desenvolvimento - órgão instituído por Juscelino Kubitschek logo após sua posse - reunia 30 metas formando um programa de desenvolvimento, atacando diversos objetivos e problemas setoriais e atendendo à necessidade de ampliação de setores de infra-estrutura básica. O plano foi construído com base no ideal nacional-desenvolvimentista que propunha a necessidade do capital estrangeiro, porém submetido a controles e normas do Estado. Pela primeira vez integravam-se, sob o controle estatal, as atividades do capital público e privado (nacional e estrangeiro).⁸

O tripé (capital estatal, capital estrangeiro e capital nacional) funcionou, e o programa obteve sucesso. A maioria das metas alcançou elevado percentual de realização comparado ao planejado e concretizou uma sólida base industrial, que possibilitaria posteriormente a diversificação da pauta de exportações brasileiras.

Portanto, é impossível subestimar a participação do BNDE na formulação do plano e no financiamento de projetos, o que foi de inestimável importância para o cumprimento de diversas metas de produção e a instalação de capacidade industrial.

⁶ HOBBSAWN, Eric. Era dos Extremos, p. 272

⁷ LINHARES, Maria Yedda. História Geral do Brasil, p.334

⁸ Idem ao 7.

Serão objetivos do nosso trabalho, a participação do banco público na viabilização do Plano de Metas, bem como, a política cambial gerida pela SUMOC antes e durante o governo JK, com o objetivo de consolidar a atmosfera propícia ao capital estrangeiro. Estes dois pontos consistiram nas formas possíveis de viabilização do plano, dentro dos contextos nacional e internacional apresentados.

Capítulo I – A Viabilidade Cambial

Conjuntura Econômica

Após a Segunda Guerra Mundial, o Brasil encontrava-se novamente em situação favorável, próximo dos níveis anteriores à da Grande Depressão de 1929, recuperando seu nível de capacidade para importação. Este coeficiente aumentou em maior grau que o crescimento das exportações, dada a elevação dos preços do café, que durou até 1953/54. A partir daí, as condições externas tornaram-se desfavoráveis tanto para o país como para a região. No entanto, este entrave não afetou o processo de substituição de importações que ganhou mais dinamismo, principalmente após a vocação industrial revelada pelos empresários brasileiros, que no auge da capacidade para importar, entre 1951-52, anteciparam bastante as mesmas.⁹

A perda de dinamismo do setor exportador, principalmente após a Grande Depressão, deu lugar ao esforço de reorientação da política econômica. Esta passou a voltar-se para o processo de substituição de importações por produtos nacionais, garantido pela proteção cambial e reserva de mercado.¹⁰

O Brasil apresentava vantagens sobre as demais nações no processo de substituição de importações, e, embora o coeficiente de importação do país fosse menor, o volume e a composição das importações representava uma reserva de mercado suficiente para justificar a implantação de indústrias substitutivas e o sistema econômico já possuía um certo grau de diversificação na sua capacidade produtiva capaz de responder adequadamente ao impulso sugerido do estrangulamento externo.

Logo, o êxito desta política decorre muito menos do peso relativo externo do que de sua dimensão absoluta e sua composição no mercado interno, bem como das possibilidades de reagir frente ao mesmo.¹¹

Como foi mencionado na Introdução, a América Latina não estava na pauta de auxílio norte-americano e este entrave seria uma barreira para a realização de um programa tão audacioso como o Plano de Metas em um país com tamanha escassez de capital como o Brasil.

⁹ TAVARES, Maria da Conceição. Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro, p. 60, 61, 62, e 65

¹⁰ Idem ao 9 p. 67

¹¹ Idem ao 9 p. 98

O governo buscou utilizar três ferramentas para viabilizar o processo de desenvolvimento: a política cambial, a fim de estabelecer condições mais favoráveis para o ingresso de capital estrangeiro no país; na esfera doméstica, concederia créditos subsidiados para setores estratégicos, protegendo produtos específicos do mercado nacional da concorrência externa; e auxílios do governo norte – americano.¹²

Através de tais instrumentos, o presidente Juscelino esperava que suas metas obtivessem êxito até o final de seu mandato. A maior dificuldade para o governo seria a captação de capital externo, uma vez que não houve auxílio do governo americano, o que seria essencial para o cumprimento das metas, pois sua ausência fora decisiva quando do fracasso do programa da CMBEU, ainda no segundo Governo Vargas¹³

Para realizar o seu programa de industrialização, JK necessitaria de divisas para importar máquinas e equipamentos, já que o Brasil não detinha tecnologia suficiente para produzir internamente bens de capital. O setor exportador, que é naturalmente o arrecadador de divisas, apresentava sérios problemas. Em primeiro lugar, os manufaturados compunham apenas 5% da pauta de exportações, existindo uma dependência muito grande do setor primário, sendo esta agravada pela pouca diversificação de produtos, pois somente o café, o cacau e o algodão representavam cerca de 80% das exportações. Com a queda internacional dos preços das commodities ainda na primeira metade da década de 1950, o preço do café também sofre enorme baixa, ocasionada pelo excesso de oferta mundial do produto. A única opção do governo para o problema da escassez de divisas era o ingresso do capital privado internacional.¹⁴

¹² Juscelino tentou mobilizar alguns países latino-americanos a cobrarem um tipo de “Plano Marshall” para a região, mas apenas no ano de 1959 seria criado o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); este se deve exclusivamente a uma maior preocupação norte-americana com o avanço do socialismo na região após a revolução cubana.

¹³ DIAS, José Luciano. O BNDES e o Plano de Metas, p. 19.

¹⁴ Idem ao 13.

A Política Cambial da Sumoc

A Instrução 70

A política cambial constituía-se no principal instrumento de política econômica durante a década de 50¹⁵ e sua atuação no sentido de atender ao objetivo citado ao fim do parágrafo anterior venho antes da posse de Juscelino e suas metas. Osvaldo Aranha, ministro da Fazenda de Getúlio Vargas, implementou a Instrução 70 da Sumoc, ratificada pelo congresso nos últimos dias do ano de 1953. A medida alterou drasticamente a política de controle das exportações e importações.

Pelo lado das importações, a Instrução 70 determinava taxas múltiplas de câmbio que variavam de acordo com cinco categorias classificados pelo critério de essencialidade. Funcionava através de um sistema de leilões de câmbio complexo, a partir de uma taxa de câmbio base para importação (taxa subsidiada, inferior às demais), chamada de custo de câmbio, usada para a importação de trigo, combustível, alguns bens de capital e papel de imprensa. Esta era a taxa utilizada pelo governo. Os demais produtos eram importados através de leilões de câmbio nas bolsas de valores regionais. Acrescentava-se uma sobretaxa variável, chamada ágio, ao valor do custo de câmbio que se reduzia em se tratando de produtos fundamentais e se elevava para importações supérfluas. A tabela I abaixo apresenta a variação da taxa de câmbio pelas categorias no ano de 1954.¹⁶

¹⁵ ABREU, Marcelo de Paiva. A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana 1889-1989, p. 171

¹⁶ LEOPOLDI, Maria Antonieta P. “Crescendo em meio à incerteza: a política econômica do governo JK (1956-60)” In GOMES, Ângela de Castro (org). O Brasil de JK, p. 79.

Tabela I**Taxas Médias de Câmbio sob o Regime da Instrução 70 em 1954**

	Cr\$/US\$
Custo de Câmbio	30
Categoria I	42
Categoria II	45
Categoria III	58
Categoria IV	68
Categoria V	111

Fonte: Leopoldi (Notas)

As exportações, por outro lado, recebiam um bônus que significava um acréscimo à taxa oficial de câmbio de Cr\$ 18,36/US\$. Este bônus era variável de acordo com o produto. Bonificação de Cr\$ 5/US\$ para o café e Cr\$ 10/US\$ para as demais mercadorias. As Instruções 109 e 112 da Sumoc aumentaram o bônus em 1955.¹⁷

O aparente favorecimento da nova medida aos exportadores, pelo recebimento dos bônus, e o prejuízo dos importadores, pelo pagamento dos ágios, logo se mostrou uma inverdade. Os últimos, leia-se industriais, eram os verdadeiros favorecidos. As taxas diferenciadas tinham efeito de proteção à indústria, visto que o surto de investimentos dos anos precedentes permitia que a produção nacional tornasse algumas importações industriais menos essenciais.¹⁸

O governo também foi beneficiado com essa política cambial, captando recursos significativos com a arrecadação dos ágios. Tais recursos se tornaram importante fonte de receita não orçamentária que custearam a política de sustentação dos preços de café, durante o governo Café Filho, e debitaram despesas até mesmo com a construção de Brasília.¹⁹

¹⁷ LEOPOLDI, Maria Antonieta P. “Crescendo em meio à incerteza: a política econômica do governo JK (1956-60)” In GOMES, Ângela de Castro (org). O Brasil de JK, p. 97 Nota 22.

¹⁸ ABREU, Marcelo de Paiva. A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana 1889-1989, p. 139

¹⁹ Idem ao 17, p. 80.

A Instrução 113

Sem mudanças no quadro das relações Brasil - Estados Unidos e o agravamento da crise cambial em consequência, principalmente ao colapso dos preços internacionais do café (representando 60% das exportações brasileiras) Eugênio Gudin, ministro da Fazenda no governo Café Filho, implementa nova medida cambial traduzindo seu desejo de retirar barreiras à livre entrada de capital estrangeiro.²⁰

Portanto, em janeiro de 1955, é implementada a Instrução 113 da Sumoc que mudaria o panorama econômico nacional e se tornaria utilíssimo ao Plano de Metas de Kubitschek. A medida autorizava a Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (Cacex) a emitir licenças de importação sem cobertura cambial, ou seja, sem o pagamento de divisas e sem onerar o balanço de pagamentos brasileiro, de equipamentos classificados nas três primeiras categorias de importação para a indústria. A Cacex ficava autorizada também a licenciar a importação de conjuntos de equipamentos financiados no exterior em prazo não inferior a cinco anos a favor das empresas nacionais que teriam câmbio concedido para o reembolso dos mesmos à taxa oficial, mediante o pagamento antecipado de uma sobretaxa de Cr\$ 40/US\$, o que equivalia em 1955 a um subsídio de cerca de 30% em relação ao mercado livre.²¹

Dessa forma, era evidentemente vantajoso para o investidor estrangeiro trazer para o Brasil equipamentos a fim de criar uma nova empresa ou mesmo de ampliar uma já em funcionamento. A conversão do capital era efetuada pela taxa de câmbio livre, o que representava uma quantidade de cruzeiros maior do que se fosse realizada pela taxa correspondente a sua categoria, o que consistia em um claro subsídio ao capital estrangeiro. A instrução 113 da Sumoc representou a aceleração do processo de internacionalização da economia nacional.²²

A medida foi vista por muitos como discriminatória ao capital nacional. O subsídio ao investidor estrangeiro era manifesto, ao contrário dos financiamentos no exterior que inexistiam, impedindo que os investidores nacionais se beneficiassem da nova Instrução.²³ Enquanto empresas genuinamente brasileiras freqüentavam os leilões

²⁰ ABREU, Marcelo de Paiva. *A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana 1889-1989*, p. 153, 154.

²¹ *Idem* ao 20, p.166

²² LEOPOLDI, Maria Antonieta P. “Crescendo em meio à incerteza: a política econômica do governo JK (1956-60)” In GOMES, Ângela de Castro (org). *O Brasil de JK*, p. 80.

²³ *Idem* ao 20

de câmbio para importar suas máquinas, empresas associadas a capitais estrangeiros importavam sem o dispêndio de divisas sob a Instrução 113.

No contexto de crise cambial, balança comercial prejudicada, o relaxamento da chamada “restrição de divisas” durante o governo JK ficaria por conta dos fluxos de capitais privados, que na verdade viabilizaram o Plano de Metas. Entre estes se sobressaem os *supplier's credits*, associados em grande parte ao esforço exportador implícito na recuperação européia, e os investimentos de risco. A tabela II, a seguir, mostra a entrada de mais de US\$ 2 bilhões em capital de risco e financiamentos externos a empresas nacionais permitidos pela Instrução 113 da Sumoc durante o governo de Juscelino. Para termos uma base de comparação, o PIB brasileiro em 1961 era em torno de US\$ 20 bilhões.²⁴

Tabela II

Disponibilidade de Recursos Externos – 1955/60 (em US\$ Milhões)

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

Fonte: Sumoc, Relatórios, 1959 e 1960

A maior parte do influxo de capital, mais precisamente 87% no período analisado, refere-se a financiamentos de importações de máquinas e equipamentos. Entre outros números da tabela acima destacam-se a representatividade de mais de 80% dos recursos direcionados à indústria básica, principalmente os setores automobilístico e siderúrgico, como podemos observar na tabela III, abaixo.

²⁴ DIAS, José Luciano. O BNDES e o Plano de Metas, p. 19

Tabela III**Recursos Externos para Indústrias Básicas – 1955/59 (em % do Total)**

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

Fonte: Sumoc, Relatório, 1959

Outra fonte pesquisada, a do Banco de Dados IBRE/FGV²⁵ revela a receptividade do ambiente econômico brasileiro aos investimentos estrangeiros após a implementação da Instrução 113. De 1956 a 1960, a entrada líquida de capitais de risco foi de US\$ 565 milhões, isto é, US\$ 113 milhões por ano, em média. Números significativamente superiores ao quinquênio anterior, cuja entrada líquida de investimentos diretos registrou US\$ 16, 2 milhões em média, ao ano. O quinquênio posterior apresentou média anual de US\$ 61 milhões, o que significa uma queda de influxos de 46%.

A instrução 113 da Sumoc deu novo rumo à política industrial, reduzindo o protecionismo cambial presente desde 1948, beneficiando a indústria local. Segundo Leopoldi: “A burguesia industrial local, passou à condição de sócia menor das benesses do desenvolvimento industrial, tendo crescido em importância e poder as empresas multinacionais”. Portanto, podemos apresentar o recurso ao capital estrangeiro privado, estimulado pela Instrução 113 da Sumoc, com o objetivo de acelerar e aprofundar o desenvolvimento industrial como sendo um dos principais aspectos definidores da política de JK e como um fator fundamental na viabilização do Plano de Metas.

²⁵ FARO, Clovis de, SILVA Salomão L. Quadros da. “A década de 50 e o Plano de Metas” In GOMES, Ângela de Castro (org). O Brasil de JK, p. 66.

Capítulo II – O BNDE e o Seu Papel

Entre 1953 e 1955, técnicos do BNDE e da Cepal se uniram em prol de realizar um planejamento global utilizando os agregados econômicos coletados entre 1939 e 1953. A principal preocupação do grupo foi despertar a atenção dos formuladores das políticas econômicas para variáveis como poupança, razão capital produto e quantidade de capital externo. Estas variáveis determinariam a taxa de crescimento da economia, e poderiam ser influenciadas por diversas políticas para que fosse gerado o crescimento econômico, uma vez que este se fazia indispensável, pelos políticos, dada a alta taxa de crescimento populacional da década de 1950. Tanto o grupo misto BNDE-Cepal como a CMBEU, indicavam a necessidade de eliminar os “pontos de estrangulamento” da economia brasileira, isto é, setores críticos que impediam um adequado funcionamento da economia. Os diversos planos de desenvolvimento da “era pós-guerra” e as discussões que os cercaram disseminaram o que veio a ser chamado pelos líderes brasileiros de opinião política, pública e pelo meio acadêmico, de “Desenvolvimentismo”. As projeções sobre a estrutura da dinâmica brasileira das duas comissões mistas serviram de base para a formulação do Plano de Metas.²⁶

A premissa do Plano de Metas, esboçado por uma equipe do BNDE era superar os obstáculos estruturais. As metas deveriam ser definidas e implementadas harmoniosamente, pois assim os investimentos em determinados setores refletiriam positivamente na dinâmica de outros e o crescimento ocorreria em cadeia.

No entanto, o Governo não programou nenhum tipo de financiamento interno para o cumprimento das metas, tão pouco para a transferência da capital nacional para Brasília. Ficando a cargo do BNDE e do Banco do Brasil os principais financiamentos durante o período Kubitschek.²⁷

Portanto, um importante grupo de estímulos à empresa privada referia-se ao crédito provido pelo BNDE que, juntamente com o Banco do Brasil, liberava crédito de longo prazo a juros baixos e amortizações sujeitas a carência, o que na conjuntura inflacionária significava uma taxa de juros negativa. O BNDE concedeu Cr\$ 64 bilhões de créditos, com a natureza de empréstimos reembolsáveis, no período de 1952 a 1963.

²⁶ BAER, Werner, A Economia Brasileira, p. 81 e 82

²⁷ DIAS, José Luciano. O BNDES e o Plano de Metas, p.21

Desse total Cr\$ 18 bilhões, ou 28%, foram destinados à indústria de base, e aproximadamente 10% desse crédito dirigiu-se à indústria automobilística.²⁸

A concessão de avais pelo BNDES para contratos de empréstimos no exterior foi responsável pelo grande estímulo às empresas privadas brasileiras. O Banco havia concedido US\$ 890 milhões em avais até o ano de 1961. Desse montante, US\$ 382 eram para a indústria de base, representando aproximadamente 43% do total.²⁹

Nos parágrafos seguintes, apresentaremos

Dos Antecedentes à Criação

Em um período de reorientação das intenções norte-americanas quanto aos países latino-americanos, foi constituída a CMBEU (Comissão Mista Brasil Estados Unidos), em dezembro de 1950. Os Estados Unidos estariam dispostos a financiar um programa de desenvolvimento no Brasil, formulando projetos prioritários de infra-estrutura, que incluíam a modernização de várias linhas férreas, portos e navegação costeira e a expansão da produção e da capacidade de energia instalada. Recomendava-se que se dispensasse maior atenção para o treinamento técnico, e para as diversificações de exportações e medidas a fim de reduzir as disparidades regionais. Este fora o mais completo levantamento da economia brasileira realizado, até em tão. Deveriam ser destinados a tais projetos US\$ 387,3 milhões e Cr\$ 14 bilhões³⁰

Esperava-se que os recursos em moeda estrangeira viessem através de organismos internacionais e dos empréstimos diretos destes governos. Os nacionais seriam captados através de um “empréstimo compulsório”, arrecadado como um adicional ao imposto de renda e também de empréstimos de empresas de seguro, institutos de previdência social e assim por diante. Mesmo sem ter sido implementado, o plano da CMBEU exerceu influências benéficas, como, por exemplo, a criação do BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico).³¹

Em 1951, foi criado o Programa de Reparcelamento Econômico, pelo então ministro da fazenda Horácio Lafer. Os projetos do plano seriam financiados parte em recursos em moeda estrangeira obtidos com o Banco Internacional de Reconstrução e

²⁸ ABREU, Marcelo de Paiva. A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana 1889-1989, p. 179.

²⁹ Idem ao 28.

³⁰ BAER, Werner, A Economia Brasileira, p. 80.

³¹ Idem ao 28, p. 117.

Desenvolvimento (BIRD) e o Eximbank e parte em moeda nacional. A CMBEU sugeriu, portanto, a criação de uma agência pública para gerir tais recursos. O BNDE foi criado em 20 de junho de 1952, pela Lei 1.628.³²

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

"... dentro das novas linhas da política econômica do governo, de financiar o reaparelhamento dos serviços básicos da economia nacional, bem como promover a implantação e a expansão de indústrias essenciais, para cuja realidade a atividade privada se tem mostrado incapaz. Trata-se de investimentos que exigem elevadas doses de capital, de maturação lenta, e que não podem proporcionar, pelas condições mesmas da economia nacional, os lucros a que estão habituados os investidores particulares nos seus campos tradicionais de aplicação..."³³

Existem duas versões para a verdadeira motivação em criar o BNDE do ponto de vista financeiro. Uma, genericamente difundida, é o argumento que em época inexistiam canais de financiamento de longo prazo e a segunda, defendida por Araújo, é a de que não se poderia mais recorrer a emissão de moedas para promover o desenvolvimento do país.³⁴

Outra discussão a respeito da nova instituição bancária era o porquê não utilizar órgãos governamentais já existente, como o Banco do Brasil por exemplo, no financiamento do Programa de Reaparelhamento Econômico. No ano de 1951, em pronunciado realizado na Câmara dos Deputados, o ministro da fazenda esclarece:

"... foi preocupação minha, desde o primeiro instante, evitar se misturassem esses recursos [do adicional do imposto de renda] do Tesouro ou do Banco do Brasil. Mostra nossa história quantos recursos obtidos para certas finalidades desapareceram nessa indistinção dos dinheiros do Tesouro e do

³² ARAÚJO, Victor Leonardo de. A criação do BNDE e a controvérsia Lafer-Jafet, p. 2

³³ DIAS, José Luciano. O BNDES e o Plano de Metas, p. 84

³⁴ Idem ao 32, p. 7

Banco do Brasil, e que, afinal, em vez de serem aplicados em obras predeterminadas, serviram para cobrir desregramentos governamentais.”³⁵

Lafer transparecia em seu depoimento a preocupação em garantir que os recursos que estivessem a disponibilidade do banco seriam efetivamente utilizados no programa econômico da época. Adicionalmente, as instituições já existentes não seriam adequadas no tocante a independência e flexibilidade de suas atuações. A formação do quadro técnico refletiu este diferencial a ser seguido, formado de maneira bem distinta dos quadros que compunham o Banco do Brasil.³⁶

Outro ponto de vista em relação a criação do BNDE encontra-se no âmbito pessoal. O confronto entre Horácio Lafer, ministro da fazenda, e Ricardo Jafet, presidente do Banco do Brasil, no que diz respeito as diferentes convicções de política econômica. Lafer era adepto a política econômica ortodoxa de equilíbrio orçamentário e austeridade quanto a emissões e crédito. Jafet, no entanto, tinha uma visão distinta da ortodoxa e apoiado pela autonomia do BB expandia o crédito às atividades econômicas. É pensando neste conflito, que Araújo apresenta argumentos para a criação de um novo banco decorrentes desta disputa pessoal:

“...Entregar ao Banco do Brasil a gestão dos recursos do Plano Lafer (Programa de Reparcelamento Econômico) significaria fortalecer ainda mais um BB autônomo e desalinhado com as diretrizes do Ministério da Fazenda. Por outro lado, entregar a gestão dos recursos a uma nova instituição bancária, especialmente criada para este fim, significaria uma importante modificação institucional que não só atenderia aos requisitos técnicos, evitando a tal “indistinção de dinheiros”, como também serviria aos interesses políticos expressos na disputa entre Ministério da Fazenda e Banco do Brasil – que, naquele momento, era a disputa entre Lafer e Jafet.”³⁷

³⁵ ARAÚJO, Victor Leonardo de. A criação do BNDE e a controvérsia Lafer-Jafet, p. 9

³⁶ Idem ao 35, p.10

³⁷ Idem ao 35, p.13

As Fontes de Recursos do Banco

As fontes originais de recursos do BNDE seriam, em primeiro lugar, adicionais de 15% do imposto de renda de pessoas jurídicas e físicas (se pagassem mais de Cr\$ 10.000) e 3% das reservas e lucros não distribuídos em poder de pessoas jurídicas. Estes valores deveriam ser compulsoriamente transferidos pelo Tesouro ao Banco. Em seguida, vinham as importâncias recolhidas apenas por ordem do ministro da Fazenda, podendo compreender até 4% dos depósitos das caixas econômicas federais, até 25% das reservas técnicas das companhias de seguro e capitalização anualmente constituídas e até 3% da receita anual dos órgãos de previdência social, excluída a importância correspondente à quota da União.³⁸

Este esquema original tinha um prazo determinado para sua execução, e os recursos arrecadados deveriam ser devolvidos no decorrer do sexto exercício, acrescido do pagamento de bonificações. Como garantia adicional, o governo também estava autorizado a realizar emissões de títulos da dívida pública para atender à devolução do produto da arrecadação das taxas e das bonificações. Por último, seria criado um Fundo Especial de Juros, Amortizações e Resgate das Obrigações do Reparcelamento Econômico (taxas, sobretaxas, rendas e contribuições no todo ou em parte destinadas a fins idênticos aos que determinaram a criação do Banco). A mais importante fonte de recurso deste fundo era o Acordo do Trigo, firmado em duas ocasiões com o governo norte-americano, a primeira em novembro de 1955 e a segunda em dezembro de 1956. Através desses acordos, os dólares provenientes da venda ao Brasil de excedentes agrícolas norte-americanos eram transformados automaticamente em empréstimos ao Brasil, em cruzeiros, com largos prazos de carência e baixas taxas de juros.³⁹

Outra fonte de recurso do BNDE foram os recursos vinculados, que provinham da arrecadação de taxas e impostos federais destinados a programas setoriais específicos (eletrificação, aparelhamento de ferrovias, da marinha mercante, de portos e construção de rodovia), cuja administração foi entregue ao Banco. A criação dos Fundos Vinculados foi de suma importância no financiamento ao Plano de Metas, pois liberou os demais recursos para investimentos em indústrias. Podemos verificar nas tabelas IV e

³⁸ DIAS, José Luciano. O BNDES e o Plano de Metas, p. 82.

³⁹ Idem ao 38, p. 83 e 94.

V, abaixo, que esta foi a fonte de recursos que mais cresceu no período de 1952 a 1959.⁴⁰

As fontes originais de recursos do banco, tendo o adicional ao imposto de renda como principal fundo, não se deparou com nenhuma forma de resistência dos formuladores de política econômica. Isto se deve ao formato de captação que atendia às duas vertentes que antagonizavam o diagnóstico da economia nacional. Os monetaristas satisfaziam-se porque significava o financiamento dos projetos de desenvolvimento sem emissão monetária e para os desenvolvimentistas, significava a substituição de poupança forçada por poupança compulsória.⁴¹

A renovação dos mecanismos fiscais que sustentavam a ação do Banco teria de ser garantida novamente no Congresso, a partir de 1956. Ao final deste ano, a continuidade do Banco foi mantida com a aprovação da Lei 2.973, assinada em 26 de novembro que previa mecanismos mais automáticos para a transferência dos recursos do Tesouro. Tal Lei assegurava por mais 10 anos o prazo de vigência dos mecanismos fiscais que forneciam os recursos do BNDE e ampliava-se para 4% o percentual a ser recolhido sobre reservas e lucros não distribuídos em poder de pessoas jurídicas. Outro ponto importante foi a regulamentação do lançamento e resgate das Obrigações do Reaparelhamento Econômico.⁴²

Entre 1952 e 1955, os recursos efetivamente transferidos ao Banco jamais chegaram a alcançar sequer a metade dos recursos potenciais, previstos em lei, como podemos observar nas tabelas IV e V abaixo. Em 1954, os recursos transferidos atingiam apenas 22% dos recursos potenciais. Somente após o início do Plano de Metas, quando o Banco foi posto em uma posição crucial para a execução de várias metas, é que os recursos transferidos aproximaram-se dos recursos potenciais. Isto foi conseguido, sobretudo, através da aprovação da Lei 2.973 de 1956 e da importância cada vez maior assumida pelos fundos vinculados, que não tinham problemas significativos de administração. Em 1959, os recursos efetivamente transferidos já representavam 82% dos recursos potenciais.⁴³

⁴⁰ VIANA, Ana Luiza D'ávila. O BNDE e a industrialização brasileira. 1952/1961, p. 53

⁴¹ ARAÚJO, Victor Leonardo de. A criação do BNDE e a controvérsia Lafer-Jafet, p. 15

⁴² DIAS, José Luciano. O BNDES e o Plano de Metas, p. 86.

⁴³ Idem ao 42, p. 92.

Tabela IV**Recursos do BNDE – 1952/59 (Em Cr\$ Milhões)**

	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959
I - Recursos Potenciais	1.419	2.659	3.452	6.749	13.185	17.083	22.885	31.712
1. Recursos Próprios	1.419	2.659	3.452	4.582	5.643	6.645	8.814	12.026
2. Recursos Especiais	0	0	0	0	1.568	2.210	2.000	3.000
3. Recursos Vinculados				2.167	5.974	8.228	12.071	16.686
II - Recursos Efetivos	391	1.213	772	2.103	3.558	11.234	15.340	25.972
III - Déficit Anual	-1.028	-1.446	-2.680	-4.646	-9.627	-5.849	-7.545	-5.740

Fonte: BNDE (1959)

Tabela V**Recursos do BNDE – 1952/59 (Em %)**

	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959
I - Recursos Potenciais	100	100	100	100	100	100	100	100
1. Recursos Próprios	100	100	100	68	43	39	39	38
2. Recursos Especiais					12	13	9	9
3. Recursos Vinculados				32	45	48	53	53
II - Recursos Efetivos	28	46	22	31	27	66	67	82
III - Déficit Anual	-72	-54	-78	-69	-73	-34	-33	-18

Fonte: BNDE (1959)

As fontes do banco revelam um grau elevado de dependência à máquina fiscal do governo, que só começa a diminuir em 1961, ano em que o BNDE inicia período de maior maturidade, atingindo uma geração interna de recursos significativa.⁴⁴

As Formas de Financiamento

A legislação que criou o Banco consolidou diversas formas de financiamento. Considerando as operações em moeda nacional, a mais importante de todas foi o financiamento reembolsável, que podia ser utilizado de várias maneiras, conforme o

⁴⁴ VIANA, Ana Luiza D'ávila. O BNDE e a industrialização brasileira. 1952/1961, p. 54

projeto referente. Outra forma era feita através da participação do capital social, que poderia ocorrer pela transformação de um empréstimo anterior em participação acionária ou por uma decisão de princípio. No último caso, as ações do Banco deveriam ser sempre preferenciais e nomeariam um diretor e um membro do Conselho Fiscal. Havia, também, a possibilidade da realização de operações de underwriting e subscrição de debêntures, mas, na ausência de regulamentação mais detalhada, raramente o Banco se utilizou dessas possibilidades.⁴⁵

Outra modalidade importante foram as inversões diretas realizadas pelas companhias de seguro e capitalização e caixas econômicas federais. As empresas demandantes de recursos entravam diretamente em contato com as companhias de seguro e capitalização, dispensadas, em virtude de decisão legal, de realizar os mencionados depósitos compulsórios no Banco, mas continuavam obrigadas a realizar investimentos nos montantes previstos em lei. Para realizá-los, as seguradoras deveriam ter a iniciativa de entrar em contato com o Banco para pedir autorização para efetuar o investimento requerido. O projeto deveria ser apresentado em conformidade com as normas do Banco e, uma vez aprovado o empreendimento, as próprias companhias decidiriam sobre a forma de sua participação, assim como as modalidades de desembolso.⁴⁶

Outra forma de cooperação adotada pelo Banco foi o financiamento a contratantes de mutuários. Frequentemente, prazos estabelecidos por contratantes eram desobedecidos devido a dificuldades com fornecedores ou com empreiteiras subcontratadas. Nestas condições, o Banco adiantava pagamentos diretamente aos contratantes, com condições ajustadas ao nível de execução do projeto, tanto para o caso de obras e serviços como para a aquisição de equipamentos. Este mecanismo foi frequentemente utilizado pelos projetos de reequipamento ferroviário. O prazo dos empréstimos seria o mesmo do projeto em execução, sendo as garantias fornecidas pelo mutuário do empréstimo principal.⁴⁷

Em média, os juros aplicados aos financiamentos aprovados eram de 9,5% a.a., variando entre 8% para os setores de infra-estrutura e 11% para o setor de indústrias básicas, implicando, reconhecidamente, forte subsídio às atividades face ao ritmo da inflação. Sobre os empréstimos concedidos eram ainda cobradas uma comissão de

⁴⁵ DIAS, José Luciano. O BNDES e o Plano de Metas, p. 92.

⁴⁶ Idem ao 45, p. 93.

⁴⁷ Idem ao 45

abertura, no valor de 1% do total, a comissão de aval, caso estivesse prevista, no valor de 2%, e taxas de fiscalização variáveis. O Banco justificava as baixas taxas de juros pela baixa rentabilidade e pelo longo tempo de maturação dos investimentos, na sua maioria projetos de infra-estrutura.⁴⁸

Adicionalmente aos juros baixos, o BNDE estipulava um prazo de carência, ou seja, período que se segue imediatamente à entrada dos recursos na companhia contratante. O prazo de carência variava de seis meses a dois anos, de acordo com o tempo necessário para que o empreendimento operasse normalmente.⁴⁹

O Banco exercia um estrito controle sobre a aplicação dos financiamentos. Ele deveria autorizar qualquer modificação a ser realizada em qualquer item do projeto e, a entidade financiada deveria fornecer todas as informações aos funcionários ou consultores contratados, assim como permitir fiscalização in loco de atividades previstas em contrato (instalações de equipamentos, obras etc.) e receber relatórios periódicos.⁵⁰

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

Tabela VI

Relação entre Financiamentos Concedidos e Demandados – 1955/60

(Em Cr\$ Milhões)

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

Fonte: Relatórios de Atividade do BNDE

⁴⁸ VIANA, Ana Luíza D'ávila. O BNDE e a industrialização brasileira. 1952/1961, p. 223

⁴⁹ Idem ao 48

⁵⁰ DIAS, José Luciano. O BNDES e o Plano de Metas, p. 97.

Podemos observar nas Tabelas VII e VIII, abaixo, a evolução das operações em moeda nacional por modalidade e distinguir duas fases diferentes na forma pela qual o BNDE liberava seus recursos ao longo do período de execução do Plano de Metas.

Tabela VII

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

	1952/55	1956	1957	1958	1959	1960
Empréstimos Reembolsáveis	8.266	6.504	7.754	10.788	7.820	6.904
Financiamentos Contratados	8.257	6.104	7.634	10.066	4.935	849
Op.Pendentes de Contratação	9	400	120	722	2.885	6.056
Participação Societária	0	600	400	836	1.702	5.800
Inversões das Companhias de Seguro e Capitalização	0	19	261	618	410	850
Total	8.266	7.123	8.415	12.242	9.932	13.555

Fonte: BNDE (1960)

Tabela VIII

**Operações em Moeda Nacional: Recursos Autorizados segundo a Modalidade –
1952/60 (Em %)**

	1952/55	1956	1957	1958	1959	1960
Empréstimos Reembolsáveis	100	91	92	88	79	51
Financiamentos Contratados	100	86	91	82	50	6
Op.Pendentes de Contratação	0	6	1	6	29	45
Participação Societária	0	8	5	7	17	43
Inversões das Companhias de Seguro e Capitalização	0	0	3	5	4	6
Total	100	100	100	100	100	100

Fonte: BNDE (1960)

Em um primeiro momento, mais precisamente os três primeiros anos do governo JK, o Banco não se distanciou muito dos anos de sua criação (1952) até 1955, no que tange os procedimentos adotados às operações em moeda nacional. Os empréstimos reembolsáveis representaram em torno de 90% do total das operações, nunca ultrapassando os 6% as liberações de recursos pendentes de contratação. Além disso, as participação societárias do Banco apresentaram média pouco menor a 7% dos

empréstimos, enquanto as inversões das companhias de seguro e capitalização oscilou pouco, entre menos de 1% e 5%.

No segundo momento, após mudança de equipe econômica e da administração do Banco, em meados de 1959, o modo de atuar do BNDE alterou-se rapidamente. Com a necessidade de aceleração de alguns projetos e a aprovação inicial de outros, as liberações de recursos com contratos pendentes aumentou de Cr\$ 722 milhões em 1958 para Cr\$ 6.056 milhões em 1960, representando 88% dos empréstimos reembolsáveis, invertendo drasticamente os padrões do triênio 1956/58 que na média não ultrapassou 5%. As participações societárias também aumentaram sua representatividade rapidamente em 2 anos, de 7% das operações em 1958 para 43% em 1960. Os investimentos diretos de companhias de seguro e capitalização, entretanto, mantiveram o mesmo patamar.⁵¹

As operações do banco em moeda estrangeira, também foram de suma importância para o Plano de Metas. Como abordamos na Introdução, o momento era de uma virada no cenário internacional, com disponibilidade de capital externo e o BNDE apresentava formas de atraí-lo. Três, eram as principais operações de financiamento externo. A principal delas eram as operações de avais, que representavam a obtenção de créditos internacionais ou estrangeiros por empresas brasileiras em que o Banco garantia tais recursos. A segunda eram operações cujo o Banco era simplesmente um agente financeiro dos empréstimos em moeda estrangeira que o Tesouro Nacional garantia a companhias nacionais. A última eram as operações internacionais obtidas diretamente pelo Banco e que posteriormente eram transferidas a terceiros.⁵²

A Destinação dos Recursos

A mudança de atuação do Banco pode ser observada, também, ao analisarmos o destino dos recursos em termos setoriais. Vide as Tabelas IX e X, abaixo.

⁵¹ DIAS, José Luciano. O BNDES e o Plano de Metas, p. 112.

⁵² VIANA, Ana Luiza D'ávila. O BNDE e a industrialização brasileira. 1952/1961, p. 187

Tabela IX**Operações em Moeda Nacional: Recursos Autorizados segundo o Setor – 1952/60****(Em Cr\$ Milhões)**

	1952/55	1956	1957	1958	1959	1960
Transportes	5.365	4.883	1.630	530	1.925	647
Energia Elétrica	2.122	929	4.668	5.549	3.484	1.367
Indústrias Básicas	659	940	1.839	5.680	4.339	11.482
Setores Compl. Atividade Agrícola	120	371	278	483	184	59
	8.266	7.123	8.415	12.242	9.932	13.555

Fonte: BNDE (1960)

Tabela X**Operações em Moeda Nacional: Recursos Autorizados segundo o Setor – 1952/60****(Em %)**

	1952/55	1956	1957	1958	1959	1960
Transportes	65	69	19	4	19	5
Energia Elétrica	26	13	55	45	35	10
Indústrias Básicas	8	13	22	46	44	85
Setores Compl. Atividade Agrícola	1	5	3	4	2	0
	100	100	100	100	100	100

Fonte: BNDE (1960)

De acordo com as diretrizes já estabelecidas pelo Plano de Reparcelamento Econômico desde 1952, a concentração dos recursos até 1955 foram destinadas ao setor de transportes, principalmente o ferroviário. Em 1956 o quadro permaneceu idêntico, uma vez que os projetos do Plano de Metas ainda estavam em fase de elaboração e estudo. Em 1957, foi constituída a Rede Ferroviária Federal S.A. que passou a ser o órgão federal responsável pelos investimentos no setor, o que explica a queda dos empréstimos do BNDE a partir de tal data.⁵³

O setor elétrico exibe um comportamento de liberações pelo Banco mais constante devido a melhor organização dos projetos e de um envolvimento mais próximo da instituição financeira com sua execução.

⁵³ DIAS, José Luciano. O BNDES e o Plano de Metas, p. 112

A maior variação no período analisado, tanto em termos gerais como em termos de representatividade, foram dos financiamentos destinados à indústria básica. Enquanto em 1956 foram liberados Cr\$ 940 milhões, representando 13% dos recursos totais, em 1960 Cr\$ 11.482 milhões foram destinados ao setor, representando 85% das operações, um crescimento de mais de 1000% em quatro anos.

Este crescimento não se concretizou a partir de projetos de mesma natureza, pelo contrário. Nos cinco anos de 1956 a 1960 a natureza dos projetos preponderantes variou de ano a ano. Em 1956 o principal projeto foi o da Cia. Nacional de Álcalis, através de aportes que se transformaram em participação acionária. Em 1957, o setor metalúrgico obteve a maior representatividade de recursos no ano, com vários pequenos projetos. O início do financiamento da Usiminas juntamente com outros projetos eleva significativamente a participação do setor em 1958. Já em 1959, as indústrias de autopeças e de construção naval crescem de forma a atingir representatividade próxima da siderurgia. O projeto da Cosipa inicia-se em 1960 representando o maior destaque de destinação dos recursos do banco no ano. Vide tabela XI abaixo.⁵⁴

Tabela XI
Financiamentos Autorizados: Indústrias Básicas – 1952/60
(Em %)

	1952/55	1956	1957	1958	1959	1960
Metalurgia	78	69	1.040	4.419	1.593	11.080
Siderurgia	49	44	590	4.039	1.409	11.040
Metalurgia de Não-Ferrosos	-	12	450	249	13	-
Metalurgia Diversas	29	13	-	131	171	40
Mecânica	-	15	25	223	47	-
Material Ferroviário	50	-	-	47	92	60
Automobilística	194	-	188	422	1.107	156
Construção Naval	-	-	-	-	1.122	-
Material Elétrico	20	108	206	-	40	166
Celulose e Papel	67	-	150	354	277	-
Química	250	747	230	200	62	-
Outras Indústrias	-	-	-	15	-	21
Indústrias Básicas	659	940	1.839	5.680	4.339	11.483

Fonte: BNDE (1960)

⁵⁴ DIAS, José Luciano. O BNDES e o Plano de Metas, p. 113.

Para finalizar, os setores complementares da atividade agrícola, que aram compostos de frigoríficos, matadouros industriais, e armazenagem, foram pouco obtiveram representação significativa das operações do BNDE, atingindo em 1956, 5 % do total de recursos.

Outra forma de operar que o Banco disponibilizava, já mencionada anteriormente, eram os avais concedidos a empréstimos capitados no exterior, que demonstrou uma variação positiva bastante expressiva ao longo da década de 1950. Vale ressaltar, que grande parte desses empréstimos garantidos pelo BNDE eram destinados a projetos que já dispunham de recursos em moeda nacional aprovados pelo banco. O cenário referente a tais garantias contratadas no período de 1952 a 1960, por setor, pode ser verificado nas tabelas XII e XIII a seguir.

Tabela XII

Operações em Moeda Estrangeira: Prestação de Garantias Contratada – 1952/60
(Em US\$ Mil)

	1952/54	1955	1956	1957	1958	1959	1960
Transportes	-	3.920	16.102	10.567	23.446	34.728	14.252
Energia Elétrica	8.044	11.908	3.828	18.513	16.445	24.339	34.864
Indústrias Básicas	-	-	-	7.977	30.890	13.032	210.178
Setores Compl. Atividade Agrícola	-	-	3.500	1.720	4.619	-	-
Outros setores	-	-	-	-	-	-	4.500
	8.044	15.828	23.430	38.777	75.400	72.100	263.793

Fonte: BNDE (1960)

Tabela XIII

Operações em Moeda Estrangeira: Prestação de Garantias Contratada – 1952/60
(Em %)

	1952/54	1955	1956	1957	1958	1959	1960
Transportes	-	25	69	27	31	48	5
Energia Elétrica	100	75	16	48	22	34	13
Indústrias Básicas	-	-	-	21	41	18	80
Setores Compl. Atividade Agrícola	-	-	15	4	6	-	-
Outros setores	-	-	-	-	-	-	2
	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: BNDE (1960)

O setor de transportes recebe parte substancial dos avais durante o período analisado. Até 1956, destacam-se as construções ferroviárias, que logo são superadas pelo transporte aeroviário que concentrou os avais concedidos pelo banco deste setor no biênio 1957 e 58. Em 1959, os projetos de reaparelhamento dos portos fizeram com o setor de transportes atingisse a maior representatividade nas operações em moeda estrangeira daquele ano.⁵⁵

O envolvimento mais próximo do banco com os projetos do setor elétrico pode ser observado pelas garantias contratadas durante todo o período, representando 100% até 1954 e mantendo-se em linhas gerais com a evolução dos financiamentos concedidos em moeda nacional em termos de representatividade.

Com o início dos projetos do Plano de Metas para a indústria básica, em 1957, o setor passa a ter participação importante. Em 1957, as indústrias de papel e celulose, automobilísticas e de material ferroviário obtêm a maioria dos avais. A partir de então, o setor siderúrgico predomina de forma absoluta atingido seu máximo em 1960 com 77% dos avais, quase a totalidade destinados à indústria de base. Em 1956, podemos observar uma participação importante do setor de armazenamento e frigoríficos (incluídos em setores complementares à atividade agrícola).⁵⁶

⁵⁵ DIAS, José Luciano. O BNDES e o Plano de Metas, p. 113.

⁵⁶ DIAS, José Luciano. O BNDES e o Plano de Metas, p. 113.

Conclusões

O Plano de Metas obteve sucesso. O PIB brasileiro cresceu 8,1% ao ano no período de 1956 a 1960. No mesmo período a Formação Bruta de Capital Fixo representou em média 16% do PIB. As mudanças na estrutura econômica também foram expressivas. Enquanto em 1950 a indústria respondia por 24,1% do PIB, ante 24,3% do setor agropecuário, após o plano o cenário muda significativamente. Em 1960 a indústria passa a representar 32,2% do PIB contra 17,8% do setor agropecuário. Podemos observar também, uma reestruturação, analisando apenas o setor secundário. Em 1952 os o subsetor de bens duráveis e de capital respondiam cada um a 6% do valor adicionado do setor industrial. Podemos verificar em 1961 uma elevação desses dois subsetores que passaram a representar 12%, cada um.⁵⁷

Este avanço da industrialização, proporcionado pelo Plano de Metas deveu-se à dois elementos fundamentais que contribuíram para viabilizar o Plano de Metas. O primeiro foi a condição internacional favorável na época, como apresentamos na Introdução. Sendo o Brasil uma economia dependente de importações de bens de capital e tecnologia, o problema da escassez de divisas precisava ser equacionado. As exportações brasileiras, fortemente concentradas em café, não ofereciam qualquer perspectiva de financiar as importações necessárias ao programa de investimentos. Logo, o papel do setor externo foi ingrediente essencial para o sucesso do plano e de seu financiamento. Caso não houvesse recursos externos disponíveis no mercado mundial, o segundo elemento teria sido insuficiente para deslanchar o programa de investimentos.

O segundo ponto fundamental foi o papel das instituições e do aparato regulatório do Estado, onde atuaram de forma preponderante o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, BNDE e a Superintendência da Moeda e do Crédito, SUMOC.

De um lado, o BNDE foi antes de tudo um o banco da industrialização, atendendo à vocação de agente financeiro expressa desde a sua constituição. Foi responsável por 25% dos gastos efetuados pela União, de 1956 a 1959, para o Plano de Metas. Garantiu avais de aproximadamente 30% dos empréstimos e financiamentos vindos do exterior entre 1956 e 1960. E chegou a responder por 14,5% da Formação Bruta de Capital Fixo

⁵⁷ GIAMBIAGI, Fábio, VILLELA, André, CASTRO, Lavínia Barros de, HERMANN, Jennifer. Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004), p. 50

no Brasil, considerando o total das operações aprovadas (nacionais e estrangeiras) em 1958, partindo de um mínimo de 7,4% em 1956.⁵⁸

De outro, a SUMOC combinou um ambiente propício ao capital de risco e facilidades para a importação, sem cobertura cambial. Dos US\$ 565 milhões de investimentos diretos que ingressaram no Brasil entre 1955 e 1960, cerca de US\$ 401 milhões ingressaram nos termos da Instrução 113 da SUMOC. Da mesma forma, dos 1.710 milhões de dólares de empréstimos e financiamentos obtidos pelo Brasil no período de 1955 a 1960, mais de 60% foram subsidiados pela política cambial.⁵⁹

Portanto, o presente trabalho corrobora com argumentações e estatísticas o indiscutível papel tanto do BNDE quanto da política cambial da SUMOC no sucesso do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, atuando como principais agentes da industrialização brasileira na segunda metade dos anos 50, os “Anos Dourados”.

⁵⁸ VIANA, Ana Luiza D'ávila. O BNDE e a industrialização brasileira. 1952/1961, p. 416

⁵⁹ FARO, Clovis de, SILVA Salomão L. Quadros da. “A década de 50 e o Plano de Metas” In GOMES, Ângela de Castro (org). O Brasil de JK, Anexo.

Referências Bibliográficas:

- ABREU, Marcelo de Paiva. A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana 1889-1989. Rio de Janeiro : Elsevier, 1990.
- ARAÚJO, Victor Leonardo de. A criação do BNDE e a controvérsia Lafer-Jafet.
- BAER, Werner, A Economia Brasileira. São Paulo : Ed. Nobel, 2003
- BENEVIDES, Maria Victoria . O governo Kubitschek, desenvolvimento econômico e estabilidade política. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1976.
- DIAS, José Luciano. O BNDES e o Plano de Metas. Rio de Janeiro : BNDES/Departamento de Relações Institucionais, 1996.
- FARO, Clovis de, SILVA Salomão L. Quadros da. “A década de 50 e o Plano de Metas” In GOMES, Ângela de Castro (org). O Brasil de JK. Rio de Janeiro : FGV/CPDOC, 1991.
- GIAMBIAGI, Fábio, VILLELA, André, CASTRO, Lavínia Barros de, HERMANN, Jennifer. Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004). . Rio de Janeiro : Elsevier, 2005.
- LAFER, Celso. *JK e o Programa de Metas (1956-1961): processo de planejamento e sistema político no Brasil*. Trad. Maria Victoria Benevides. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.
- LEOPOLDI, Maria Antonieta P. “Crescendo em meio à incerteza: a política econômica do governo JK (1956-60)” In GOMES, Ângela de Castro (org). O Brasil de JK. Rio de Janeiro : Ed. Da Fundação Getúlio Vargas/CPDOC, 1991.
- LINHARES, Maria Yedda. História Geral do Brasil. Rio de Janeiro : Ed. Elsevier, 2000
- MENDONÇA, Sonia Regina de. Estado e Economia no Brasil: opções de desenvolvimento. Rio de Janeiro : Ed. Graal, 1986.
- TAVARES, Maria da conceição. Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro. Rio de Janeiro : Zahar Editores, 1983
- VIANA, Ana Luiza D`ávila. O BNDE e a industrialização brasileira. 1952/1961. Dissertação de Mestrado, Unicamp, Campinas, 1981