



O plano de metas — 1957/60

Em fins de 1956, dando resposta ao quadro de tensões antes descrito, o governo formulou um ambicioso conjunto de objetivos setoriais, conhecido por Plano de Metas, que constitui a mais sólida decisão consciente em prol da industrialização na história econômica do país. Estes objetivos iriam servir durante os próximos cinco anos de norteio à política econômica e, em certos aspectos, ao longo de sua execução suas postulações iniciais foram superadas e seu caráter de política de desenvolvimento industrial confirmado.

O Plano conferia prioridade absoluta à construção dos estágios superiores da pirâmide industrial verticalmente integrada e do capital social básico de apoio a esta estrutura. Daria continuidade ao processo de substituição de importações que se vinha desenrolando nos dois decênios anteriores.¹³

Não dedicava atenções à transformação estrutural do setor agropecuário. Este, em sua evolução anterior, não se havia constituído em entrave à industrialização. Através da incorporação de novas terras, a oferta de alimentos e insumos industriais de origem primária havia se expandido a taxa superior à do crescimento demográfico.¹⁴ Assim sendo, o Plano apenas marginalmente se referia ao setor, através de modesta meta de armazenagem, meta de produção tritícola, cuja motivação residia no problema geral do setor externo, e meta de mecanização agrícola, com participação apenas simbólica no conjunto de objetivos.¹⁵

Tampouco preocupava-se com o problema da má distribuição da renda. Ocupavam posição de reduzido destaque as inversões e gastos sociais.¹⁶ E apenas em 1959 ganha conteúdo o propósito de dinamização das antigas regiões primário-exportadoras, deixadas à margem

pela industrialização concentrada na região Centro-Sul, com a constituição da SUDENE — Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste — entidade federal de planejamento regional da principal área-problema.

Em termos mais sumários, o Plano postulava investimentos diretos do governo no setor de energia-transporte e em algumas atividades industriais básicas, notadamente siderurgia e refino de petróleo — para as quais o ânimo empresarial havia se revelado insuficiente — bem como favores e estímulos ampliados à expansão e diversificação do setor secundário, produtor de equipamentos e insumos com funções de produção de alta intensidade de capital.

Face a estes objetivos, que propunham uma vigorosa transformação na estrutura da economia, cediam importância as considerações sobre equilíbrio de preços, situação da balança de pagamentos e comportamento “sadio” do setor monetário, fiscal e cambial que se colocavam em segundo plano e a serviço da industrialização.

Nesses termos, o Plano além de ser ele próprio uma concentração de investimentos na industrialização vertical, implicava numa defesa do nível de atividade da economia.¹⁷ Compreende-se a tremenda pressão a que seria submetido o esquema tendo-se presente a inversão na tendência do setor externo, já em nítida fase de estancamento, e a inexistência de poupanças voluntárias nos montantes requeridos e canais financeiros que as transferissem fluidamente aos setores a expandir. Com um sistema intermediário-financeiro orientado basicamente para servir a uma economia mercantil, e um setor público desprovido de eficazes instrumentos de captação de recursos, o financiamento do Plano implicaria na intensificação dos desequilíbrios já presentes no panorama econômico. Finalmente, nesta apresentação inicial, cumpre lembrar a insensibilidade revelada pelo Plano no tocante a mudanças institucionais e instrumentais. Não se colocou o problema. Quando, ao longo de sua execução, esses aspectos resultaram ser impeditivos, as soluções foram encontradas num quadro pragmático e não analítico das implicações gerais das inovações introduzidas.

Os fatores de adoção do Plano de Metas

Num plano mais geral de análise vimos que o conflito entre os setores industriais e os intentos da política de estabilização forjaram como resposta o Plano de Metas,¹⁸ uma retomada da industrialização nos moldes dos primeiros anos do decênio a um nível mais ambicioso de

racionalização. Esquema de política de desenvolvimento industrial, que propondo o avanço da integração vertical da economia não apenas defenderia o nível de atividade econômica, como também elevaria a taxa de crescimento. Correndo o risco de repetir alguns aspectos implícitos na discussão atrás apresentada, da fase de transição 1954/56, gostaríamos de sublinhar alguns fatores principais de apoio ao Plano, úteis para a compreensão da forma como veio a ser executado.

Já se viu que, em 1956, apresentava a economia brasileira um quadro de desequilíbrios impressionante. O estancamento do setor externo, o novo ciclo expansivo da produção interna de café e a presença de vultosos desequilíbrios fiscais, enfim, a dimensão dos desequilíbrios parecia aconselhar prudência no tocante ao dimensionamento e alcance dos objetivos propostos à política econômica pela nova administração, mesmo que as forças atuantes no quadro econômico interno tornassem politicamente insustentável a formulação de esquema contracionista, como prova a vida efêmera das anteriores tentativas de contenção de crédito. Entretanto, os desequilíbrios não intimidaram a formulação de um programa que, além de propor inversões que implicavam numa vigorosa elevação dos gastos do setor público, postulavam um substancial avanço na industrialização. Esta, malgrado os efeitos descompressivos a longo prazo do estrangulamento externo, suscitaria, forçosamente, no curso da execução do programa, ampliadas importações de equipamentos e insumos industriais, acentuando as pressões sobre a capacidade para importar. Tal formulação, na ausência de ajustes do sistema financeiro, de difícil realização no período; e, de um desafio da situação externa, em seus termos iniciais, além de não contemplar uma política de estabilização, apontava, pelo contrário, uma provável acentuação daqueles desequilíbrios. No curso de seção próxima é indicado o quadro que permitiu durante a execução do Plano impedir que os desequilíbrios tomassem vulto ao ponto de comprometer o êxito do programa.

A opção realizada por desenvolvimento ao invés de estabilidade coloca uma questão provocativa. Por que o Brasil seguiu este esquema e não se inclinou à adoção da política escolhida por outros países latino-americanos, frente a este tipo de impasse? *Verbi gratia*, por que não aceitou o que se convencionou chamar de política do FMI?

Indubitavelmente, o problema é bastante complexo para que possamos dar resposta à interrogação. Colocando o problema da eleição da alternativa “desenvolvimentista” num alto nível de abstração pode-se identificar fatores subjetivos e objetivos que tornaram viável este caminho.

Como fator subjetivo, fariamos antes referência à conscientização do problema econômico brasileiro em termos de desenvolvimento industrial, tanto ao nível das empresas privadas quanto na órbita governamental, o que impermeabilizava a economia à hipótese contracionista. Esta conscientização fazia apelo inclusive aos setores mais organizados da opinião pública, mobilizados para o tema, principalmente sob a bandeira do "nacionalismo".

Por outro lado, no rol dos fatores objetivos encontrar-se-iam os elementos de pressão oriundos da não-complementaridade da precedente industrialização, já referida em outra parte deste documento. Para colocar-se, de forma clara, este ponto, deve-se ter presente que a solução desses problemas interessava vitalmente ao mundo empresarial. Inexistia conflito entre os propósitos da política e os interesses dos setores mais dinâmicos da classe empresarial. Outrossim, o esquema de financiamento expansionista, proposto implicitamente pelo Plano, não afetaria interesses desse setor, como poderia haver feito um esquema de coleta de poupanças, via tributação ou emissão de títulos de crédito público. Muito pelo contrário, o financiamento expansionista proposto abria possibilidades financeiras atraentes às empresas privadas nacionais e estrangeiras.

Além de todos estes pontos de apoio, coloca-se a questão objetiva mais fundamental e peculiar do caso brasileiro. Referimo-nos ao fato de que o processo de desenvolvimento anterior e as características principais da economia faziam possível a eleição destes objetivos. Tal elemento deve ser sublinhado. O sistema brasileiro já havia atingido um estágio no qual tal opção era viável, seja devido ao grau de diversificação industrial, seja em função do espaço econômico, mormente quando se contava como seguro o reforço, estratégico nesta conjuntura, do exterior. Em outras palavras, ao contrário do que ocorreu em outros países do continente, a economia brasileira dispunha de um maior raio de manobra que lhe permitiu escapar do dilema — estabilidade ou desenvolvimento — e fez possível coexistirem desenvolvimento e estabilidade.

Observando agora o assunto de um ângulo mais concreto, podemos, apreciando as distintas metas específicas, localizar fontes mais particularizadas de apoio ao Plano.

Em relação ao primeiro conjunto de metas (energia-transporte), deve-se ter presente que o Plano de Metas nada mais era do que uma ampliação e consolidação de programas iniciados na primeira metade da década.

Viu-se como se havia chegado a uma industrialização desordenada com claros pontos de estrangulamento. O desequilíbrio entre o parque industrial privado e o sistema de transporte e de geração de energia se efetivou defasado na expansão industrial. A tardia constatação do desequilíbrio é devida às características das atividades industriais implantadas neste período, que podiam expandir sua produção, face a uma oferta relativamente rígida da economia externa, a custos crescentes, mas que não eram limitadas, em termos absolutos, por esse estrangulamento. Quando os desequilíbrios estruturais foram constatados, e se tornaram críticos, impuseram uma redistribuição de recursos a favor do setor público, iniciada com a criação do BNDE, o Fundo de Reparacionamento Econômico, em 1952, e do regime de sobretaxas cambiais estabelecido pela instrução 70 em 1953. Porém, dada a reduzida transferência inicial de poupanças e os longos períodos de maturação desta classe de investimentos, em 1956 persistia a necessidade de ampliar, mais que proporcionalmente, as inversões no sistema de transporte e de produção energética.

No tocante à montagem das indústrias intermediárias básicas, subsistiam fortes razões para um efetivo apoio empresarial.

O caráter não seletivo do sistema de estímulos à substituição de importações, que reservava mercado para aquilo que as autoridades cambiais consideravam pouco essencial, levou à constituição, por esses anos, de um setor industrial inflado nas faixas menos relevantes e com elevado grau de dependência de matérias-primas e demais insumos importados. É bem verdade que a anterior instalação de um setor siderúrgico havia minorado esta dependência, e que já em 1954 se havia iniciado um esforço para solucionar o problema da oferta de combustíveis líquidos, via instalação da Petrobrás, bem como alguns setores produtores de matérias-primas (cimento, papel, etc.) se haviam expandido de maneira razoável. Porém, de modo geral, a indústria intermediária não havia acompanhado o crescimento do setor produtor de bens de consumo. Por conseguinte, na ausência de um esquema de decisão racional quanto ao uso dos recursos, a vulnerabilidade da economia se havia acentuado dada a elevada rigidez introduzida na pauta de importações. Desta vulnerabilidade tinha consciência o setor industrial. Face à pouca agressividade revelada pela indústria privada nestas faixas, já se vinha criando um estado empresário industrial para preencher a lacuna, o que minimizava as resistências.

Vê-se, pois, que, face a tais problemas, o setor industrial da economia não tinha por que se opor, em fins de 1956, à adoção de um esquema corretivo. Pelo contrário, estas eram inversões obrigadas pela

dinâmica da economia. Neste sentido, o Plano de Metas, na verdade, apenas coroava um processo pelo qual o setor privado, desde o início do decênio, vinha progressivamente delegando ao governo poderes e instrumentos para que fizesse frente às tarefas de complementação industrial.

Assim sendo, é fácil entender as razões pelas quais a primeira parte do Plano de Metas, que postulava inversões complementares à estrutura industrial preexistente, encontrava apoio entusiástico do setor industrial, dada a consciência da vulnerabilidade e do interesse de rebaixar seus custos de operação. Ademais, este esquema não prejudicava diretamente interesses de qualquer setor da economia e, num plano mais próximo, encontrava-se num conjunto de empresas diretamente beneficiadas pela expansão de gastos públicos — grandes firmas empreiteiras, fornecedoras do governo, etc., aliadas incondicionais da formulação destes objetivos.

Um segundo conjunto de metas dizia respeito, como vimos, à instalação de um setor produtor de equipamentos. Aqui não se tratava de objetivos “obrigados” pela evolução anterior da economia, em contraste com as metas anteriores, cuja realização, porque indispensável ao funcionamento da economia, seria efetivada sob quaisquer títulos. Claro que a substituição de importações de bens de capital, a par das inegáveis vantagens a longo prazo, alterou no período do Plano a dinâmica da economia. Porém, não era “necessária” para a correção do desequilíbrio do setor externo, uma vez que no período de realização do Plano atuou como fator de pressão adicional sobre a procura de importações, apenas contornável pela adoção de uma política extremamente liberal em relação à atração de capitais do exterior. Contudo, apesar de não ser neste sentido “necessária”, a adoção destas metas foi, sem dúvida, induzida pela evolução anterior. Não se refere ao fato de que a natural aspiração nacional pela presença, no país, de indústrias típicas de economias maduras e a inexistência de interesses afetáveis pela concorrência conferissem cobertura interna à adoção desta política de estímulos. Assinala-se que a procura contida por esses bens, notadamente equipamentos de transporte, configurava uma estrutura de interesses, por parte de seus antigos exportadores, pela produção interna desses bens, de impossível livre importação, fato este de inegável participação na formulação destas metas.¹⁹

Se a consecução dos primeiros objetivos era vital para o sistema econômico, e se a adoção dos segundos encontrava apoio no próprio processo anterior, já a meta especial de construção da nova capital (Brasília) foi formulada num plano de decisão autônoma do governo.

Sua adoção não implicou em opção ao nível dos interesses privados, dada a natureza especial dos recursos reais e financeiros imobilizados, cujo destino alternativo teria sido um provável incremento das casas construídas pelo sistema de previdência social.

Finalmente, cumpre meditar por que o governo, apresentando plano que envolvia tão vigoroso esforço de investimento e postulava tão profundas medidas na distribuição setorial e institucional das poupanças, não elaborou, em simultâneo, um plano de financiamento, preferindo procurar sua solução ao longo da execução do programa. A resposta completa do porquê desta opção não caberia, evidentemente, no âmbito destas páginas. É, porém, indiscutível ser esta a linha de menor resistência para a aceitação do Plano pelo setor privado; a simples formulação de um esquema de financiamento poderia induzir resistências por parte desta área, que já havia demonstrado não estar disposta a aceitar cortes em seus programas de expansão.

É interessante assinalar o fato curioso de se encontrar a economia, quando da adoção do Plano, em nítida fase de perda de intensidade no ritmo de crescimento e de ter a adoção do Plano de Metas, com seus empíricos e expansionistas esquemas de financiamento, constituído fator de dinamização da expansão privada no período subsequente, dando-se *ex-post* uma coincidência de interesses que uma formulação prematura de um esquema de financiamento que drenasse recursos do setor privado poderia tornar inaceitável.

Neste ponto, convém desde já lembrar que a elevação do ritmo de crescimento — em outras palavras, o êxito do Plano — atuou como fator de minimização desses desequilíbrios, dissolvendo, no incremento marginal do PBI, as disputas que poderiam impedir a solução de continuidade do Plano. Outrossim, o esquema de financiamento inflacionário, adotado implicitamente pelo Plano, não desagradava, muito pelo contrário, facilitava, e por isso merecia aplauso da classe empresarial, pois lhe permitia, num vazio de instituições financeiras, acesso aos recursos requeridos, para o financiamento de suas expansões. Este é, visivelmente, outro ângulo de apoio ao Plano, concretizado pelo crescimento econômico. Apesar da elevação observada no salário real da população empregada na indústria, o processo inflacionário permitiu que a empresa privada captasse poupanças forçadas, via altas taxas de lucro e fácil acesso ao crédito bancário, possíveis devido ao incremento do produto, que impedia o intenso processo inflacionário assumir forma espiral.

Estas são considerações que dizem respeito aos fatores de sustentação do Plano de Metas, decisivos, inclusive em 1958, quando condu-

ziram a rejeição da tentativa de reedição da política convencional de estabilidade apoiada pelo FMI.²⁰ Nas páginas adiante, estes aspectos serão examinados com maior detalhe.

O Plano de Metas — objetivos e resultados

O exame mais detalhado dos objetivos alcançados põe em evidência o esforço que a economia realizou no período, bem como ilustra o profundo processo de transformações estruturais atravessado pelo sistema econômico. Se bem que não sejam disponíveis dados seguros sobre o que representou o Plano de Metas em investimentos realizados sob sua égide, na VI Exposição sobre o Programa de Reparcelamento Econômico se apresentam estimativas em termos de participação do PBI, que situam a pressão das inversões imediatamente relacionadas com o Plano, variando no intervalo de 7,6% em 57 a 4,1% em 1961. Este dado, comparado com a taxa média de investimento fixo que foi, no período 57/60, 14,5% do PBI, define parcialmente a amplitude da ação do Plano. Em adição, refletindo o tipo de inversões realizadas, a participação do setor público no investimento fixo da economia cresceu de 27,5% em 1950/56, excluído 1951/52, para 37,1% em 1957/60, dados estes que não mostram em toda a extensão o papel preenchido pelo Estado, pois suas empresas estão computadas nas estimativas de contas nacionais na área privada.²¹

Ainda que tais indicadores apontem a dimensão do esforço proposto à economia, é preciso considerar a composição do Plano para avaliar a profundidade das transformações qualitativas a que se submeteu o país. Aliás, é nesse particular que residem os aspectos que notabilizam o Plano de Metas, pois constitui provavelmente a mais ampla ação orientada pelo Estado, na América Latina, com vistas à implantação de uma estrutura industrial integrada. Apesar da precariedade das cifras apresentadas no quadro I, a previsão da composição dos investimentos requeridos pelo Plano indica claramente a preocupação dominante com a transformação qualitativa da economia, via montagem de indústrias produtoras de insumos básicos, de importante setor produtor de bens de capital e dos serviços públicos de apoio.

Pode-se classificar as distintas metas perseguidas em quatro grandes grupos. O primeiro, constituído pelas inversões diretas do governo no sistema de transporte e geração de energia. Um segundo, pelo qual se ampliavam ou instalavam setores produtores intermediários, nos quais, pela sua significação, sobressai a meta siderúrgica.

QUADRO I

INVESTIMENTO REQUERIDO PELO PLANO DE METAS 1957/1961

| SETOR | Custo estimado dos bens e serviços produzidos no país (bilhões de Cr\$) | Bens e serviços importados | | Investimento total estimado em bilhões de Cr\$ | % do total |
|--------------|---|----------------------------|---------------------------------|--|------------|
| | | Em milhões de US\$ | Equivalência em bilhões de Cr\$ | | |
| Energia | 110,0 | 862,2 | 44,3 | 154,3 | 43,4 |
| Transportes | 75,3 | 582,2 | 30,0 | 105,3 | 29,6 |
| Alimentação | 4,8 | 130,9 | 6,7 | 11,5 | 3,2 |
| Ind. de base | 34,6 | 742,8 | 38,1 | 72,7 | 20,4 |
| Educação | 12,0 | | | 12,0 | 3,4 |
| <i>Total</i> | 236,0 | 2 318,5 | 119,1 | 355,8 | 100,0 |

FONTE: VI Exposição sobre o Programa de Reparcelamento Econômico — BNDE

Um terceiro conjunto visava à instalação das indústrias produtoras de bens de capital e, finalmente, a meta da construção da nova sede administrativa do país.²² É verdade que esta classificação não inclui certas metas ligadas à comercialização e armazenagem de produtos agropecuários, nem à expansão das exportações de minério de ferro, e outros objetivos ligados a atividades primárias, nem considera, igualmente, as inversões sociais. Contudo, seu escasso peso permite que na apresentação do Plano tais objetivos sejam apenas citados marginalmente.

Energia

O esforço principal seria realizado com vistas à ampliação da capacidade geradora de energia elétrica. A falta de inversões neste setor, compatíveis com a ampliação das inversões privadas, no período que se estende do pós-guerra ao fim dos anos 40, havia engendrado séria crise nos primeiros anos do decênio seguinte. Apesar desta crise ter sido rapidamente superada em 1954/56, dado o crescimento da

QUADRO II
ALGUNS DADOS DA EVOLUÇÃO ENERGÉTICA DURANTE O PLANO DE METAS

| Anos | Capacidade Instalada das Usinas Un. 1 000 kw | Petróleo Bruto 1 000 b/dia | Importação de combustível Un. US\$ 1 000 000 1955** | Carvão Mineral (1 000 t) | Consumo aparente de carvão mineral segundo a utilização | Óleos com-busí- veis ⁸ | | | Ferro-Via ¹² vias ¹² | Ferro-Navio ¹³ gaças ¹³ | Meta- eletri- cidade ¹⁵ | Outros uso de gás ¹⁶ |
|---------|---|-------------------------------|--|-----------------------------|---|---|--|-----------------------------|---|--|--|---------------------------------------|
| | | | | | | Cresci- mento ano a ano na- cional ⁴ | Capa- cidade de refi- no ⁶ | Gaso- línea ⁷ |  |  |  |  | Produ- ção^{9} | Impor- tação^{10} | Total^{11} |
| 1951 | — | — | — | 85,0 | 1963 | 1 005 | — | — | — | — | — | — |
| 1952 | — | — | — | 102,9 | 69,2 | 1 960 | 885 | — | — | — | — | — |
| 1953 | — | — | — | 94,0 | 77,0 | 2 025 | 466 | — | — | — | — | — |
| 1954 | 2 806 | — | — | 102,5 | 93,6 | 2 055 | 460 | — | — | — | — | — |
| 1955 | 3 149 | 343 | 5,6 | 180,0 | 43,1 | 73,4 | 2 268 | 564 | — | — | — | — |
| 1956 | 3 550 | 402 | 11,1 | 199,8 | 5,5 | 108,3 | 26,1 | 71,4 | — | — | — | — |
| 1957 | 3 767 | 217 | 27,7 | 187,2 | 14,8 | 108,3 | 24,8 | 57,0 | — | — | — | — |
| 1958 | 3 999 | 226 | 51,8 | 215,3 | 24,1 | 108,3 | 36,2 | 66,3 | 1 284 | 766 | 2 050 | 467,9 |
| 1959 | 4 115 | 122 | 64,6 | 225,6 | 28,6 | 108,3 | 25,6 | 63,5 | 1 284 | 928 | 2 205 | 339,2 |
| 1960 | 4 800 | 685 | 75,5 | 240,3 | 31,4 | 218,6 | 42,8 | 71,6 | 1 277 | 928 | 2 205 | 339,2 |
| 1961 | 5 205 | 405 | 95,4 | — | — | 308,6 | 38,9 | 42,3 | 1 321 | 919 | 2 240* | 352,7* |
| 1962 | 5 783 | 578 | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| 1955-62 | — | 2 978 | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — |

FONTES: cols (1) (2) — XI Exposição sobre o Programa de Recuperação Econômica — BNDE.

cols (3) (4) (5) (6) — Conselho do Desenvolvimento — Conselho Nacional de Petróleo.

cols (7) (8) — "Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações no Brasil" — quadro XV.

cols (9) (10) — Anuário Estatístico do Brasil, IBGE.

cols (11) a (17) — Anuário Estatístico do Brasil, IBGE.

* Dados preliminares sujeitos a revisão.

** A inclusão de dados monetários, num quadro de informações físicas, foi realizada para ilustrar a crescente rigidez introduzida na pauta de importações pelas importações de combustíveis.

capacidade geradora instalada de energia elétrica para suporte da contínua expansão industrial,²³ fazia-se necessário prever a manutenção de uma taxa de crescimento anual de produção de energia elétrica pelo menos superior a 10% aa. Para tal, foi dimensionada a meta de ampliação de capacidade instalada de energia elétrica e correspondentes sistemas de distribuição, para 5 000 000 kw em 1960, bem como início de obras que elevassem em mais de 60% a capacidade em 1965. Como se pode apreciar no quadro II, tais objetivos foram praticamente atingidos, não se configurando oferta deficiente de energia ao longo do programa. Dada a mais elevada relação produto/capital dos projetos de grandes dimensões, o esforço de construção de novas hidrelétricas esteve basicamente concentrado em usinas de grande porte. Os vultosos recursos exigidos, os longos períodos de maturação e a baixa rentabilidade levaram o setor público a uma ampliação de sua importância como produtor no setor energético.

Em 1954, com a criação da empresa estatal Petrobrás, havia-se definido uma política petrolífera que, por um lado, perseguia a substituição integral das importações de combustíveis líquidos, através da instalação de parque refinador, e, por outro, previa, com a implantação de um programa de prospecções, a ampliação da produção nacional de petróleo. Neste sentido, o Plano de Metas consubstanciava aquela política, propondo a ampliação da capacidade de refino para 308 000 bb/d, em fins de 1960, e a produção interna para 100 000 bbd de petróleo. A consecução destes objetivos pode ser apreciada no quadro II.

Ainda no setor energético, o programa propunha uma modificação estrutural na indústria carvoeira em crise devido à dieselização da rede ferroviária, que deixou sem procura os tipos inferiores de carvão, de produção obrigatória. Apesar de não se ter expandido a produção de carvão para três milhões de toneladas em 1960, como se propunha, tendo-se inclusive contraído a produção interna, durante a realização do Plano de Metas lançaram-se as bases para a modificação da composição interna da procura de carvão, através do início da construção de usinas termelétricas à boca das minas.

Transporte

Neste setor, o Plano de Metas procurava intensificar o processo de transformação da anterior estrutura de transportes, herdada da fase primário-exportadora. Para tal, previa inversões concentradas no

reequipamento do sistema ferroviário, na ampliação e pavimentação das rodovias e na melhoria dos portos e modernização da frota comercial. A consideração das seguintes cifras dá uma idéia do vulto dos objetivos perseguidos neste setor e da pressão que representou o programa setorial (vide quadro III).

O programa de reequipamento ferroviário concentrava todos os recursos do setor na melhoria das condições do sistema já existente, uma vez que o conceito de ferrovia como meio de ampliação de fronteira agrícola foi substituído pelo de rodovia de penetração. Assim, o plano ferroviário propunha-se a incorporar 440 locomotivas diesel elétricas, 12 000 vagões, aplicar 791 000 t de trilhos, 6 770 dormentes e 15 milhões de m³ de pedra de lastro nas ferrovias de maior densidade de tráfego. Ainda no setor ferroviário objetiva-se construir 1 624 km de novas vias, importantes para a interligação dos antigos sistemas ferroviários de apoio às economias de exportação. Na verdade, tais metas, apesar de ambiciosas, não permitiriam, se integralmente cumpridas, a correção dos desequilíbrios do setor, o que não somente demandava maiores inversões, como necessitava certas modificações na definição da política ferroviária. Porém, devido a problemas de financiamento, as metas ferroviárias não foram integralmente cumpridas, principalmente no tocante à aquisição de vagões (apenas 7 052 até 1960) e na reparação da via permanente (cerca de 80% da meta foi cumprida).

QUADRO III

INVESTIMENTO BRUTO EM TRANSPORTES COMO % DO PBI

| Anos | Ferro- vias | Rodo- vias | Veículos | | Marí- timo | Aero- viário | Total | |
|-------|----------------|---------------|-------------------------|-------------------------|---------------|-----------------|--------------|--------------|
| | | | Inclu- sive Autos | Exclu- sive Autos | | | Com Autos | Sem Autos |
| 50/54 | 0,82 | 1,25 | 2,00 | 1,34 | 0,15 | 0,13 | 4,35 | 3,69 |
| 57/59 | 1,04 | 1,74 | 2,75 | 1,90 | 0,19 | 0,16 | 5,88 | 5,03 |

FONTE: APEC — Estudos semestrais — maio 1963. Citando dados de estudo publicados pela COPLAN (Comissão de Planejamento Nacional)

QUADRO IV

FERROVIAS

| Ano | Extensão da rede (km) | Carga transportada (t/km) | Passageiros transpor- tados (passag/km) |
|-------|--------------------------|------------------------------|--|
| 1952 | 37 019 | 229 257 | 279 542 |
| 1953 | 37 032 | 228 839 | 298 746 |
| 1954 | 37 190 | 233 235 | 319 783 |
| 1955 | 37 092 | 258 805 | 334 851 |
| | | | |
| 1959 | 37 710 | 319 114 | 388 212 |
| 1960 | 38 287 | 315 053 | 401 543 |
| 1961 | 38 185 | 296 967 | 441 396 |

FONTE: Anuário Estatístico do Brasil, IBGE

Contudo, a dieselização e a melhoria das condições de tráfego fizeram com que se ampliasse de 21,7% o volume de carga transportada e de 19,0% o número de passageiros no período 1955/60 enquanto a extensão da rede crescia de apenas 3,2% (quadro IV).

Contrastando com o setor ferroviário, no qual não foram obtidos brilhantes resultados, o setor rodoviário cresceu vertiginosamente em extensão e qualidade, principalmente no que diz respeito às rodovias federais e estaduais. A extensão destas cresceu de 47,7%, enquanto crescia de 351% a rede pavimentada no período de 1955/56. O Plano compreendia apenas as rodovias federais, estabelecendo, a princípio, a construção de 10 000 km de novas rodovias, melhoramentos em 3 800 km, bem como pavimentação de 3 000 km. Em 1957, estes objetivos foram ampliados para compreender a construção de 12 000 km e a pavimentação de 5 000 km, sendo que, em fins de 1958, o notável êxito do programa permitiu a ampliação da meta de pavimentação para 5 800 km.

As cifras do quadro V nos permitem ver que a meta foi totalmente atingida, já que de 1955 a 1961 foram construídos 12 169 km e pavimentados 7 215 km de rodovias federais.

QUADRO V

EXTENSÃO DA REDE RODOVIÁRIA BRASILEIRA

| Especificação | Extensão em 31 — XII(km) | |
|---------------------------|--------------------------|---------|
| | 1955 | 1961 |
| Total | 459 714 | 499 550 |
| Rodovias Federais | 22 250 | 35 419 |
| Pavimentadas | 2 376 | 9 591 |
| Não pavimentadas | 19 874 | 25 828 |
| Rodovias Estaduais | 54 048 | 77 293 |
| Pavimentadas | 757 | 4 542 |
| Não pavimentadas | 54 291 | 72 751 |
| Rodovias Municipais | 383 416 | 386 838 |

FONTE: XI Exposição sobre o Programa de Reparelhamento Econômico — BNDE

Em relação ao transporte marítimo, previa o Plano de Metas investimentos no aumento da frota mercante e na ampliação e equipamento dos portos. Em 1955, a situação da frota do país era a seguinte quanto a navios com mais de 100 dwt: cabotagem — 315 embarcações com 600 mil dwt; longo curso — 20 com 150 mil; petroleiros — 31 com 217 mil; e frota fluvial — 53 embarcações com 23 mil dwt. O Plano dá ênfase às frotas de cabotagem e de petroleiros, prevendo a elas incorporar, respectivamente, 200 e 330 mil dwt. Quanto à frota de longo curso, que participava com apenas 11,2% do total de fretes de importação, previa o Plano a incorporação de apenas 30 mil dwt. Contudo, providências visando a maior utilização da frota disponível fez com que a participação nacional nos fretes de importação se elevasse a 18,7% em 1959. O êxito, no tocante à ampliação da frota, foi praticamente integral. Assim, entre 1956 e fins de 1960, incorporaram-se navios somando 550 mil dwt, sendo 299 mil na frota de petroleiros, 179 mil na de navegação de cabotagem, 64 mil na de longo curso e 8 mil dwt na frota fluvial.²⁴

Tais investimentos foram acompanhados por um parcial reapearelhamento dos serviços portuários, outro notório ponto de estrangulamento do sistema nacional de transporte.

O quadro VI mostra claramente a estagnação, e mesmo o declínio deste setor. O movimento de embarcações nacionais (de bandeira brasileira), que corresponde, grosso modo, ao comércio de cabotagem, caiu de 18 425 mil t em 1934 para 15 647 mil em 1958.

A solução definitiva do problema portuário é complexa, envolvendo importantes aspectos de ordem administrativa, que não podem ser resolvidos independentemente dos problemas da Marinha Mercante, não abordados pelo Plano de Metas. Este se preocupou apenas com o aspecto mais propriamente físico da questão, postulando a ampliação da faixa acostável de diversos portos, aquisição de equipamentos de carga e descarga, obras de dragagem de 23 portos e compra de equipamentos de dragagem, segundo afirma o Relatório do Conselho de Desenvolvimento. Contudo, os resultados, em termos de movimento portuário, ainda são bastante insatisfatórios, como pode ser visualizado no quadro VI.

QUADRO VI

ENTRADAS DE EMBARCAÇÕES — TONELAGEM DE REGISTRO
(UNIDADE 1 000 t)

| BRASIL ¹ | | | |
|---------------------|-----------|--------------|--------|
| Anos | Nacionais | Estrangeiras | Total |
| 1934 | 18 425 | 29 106 | 47 531 |
| 1935 | 18 592 | 27 275 | 45 867 |
| 1937 | 20 876 | 29 164 | 50 040 |
| 1938 | 21 001 | 30 258 | 51 259 |
| 1948 | 18 374 | 26 058 | 44 432 |
| 1949 | 17 281 | 27 923 | 45 204 |
| 1952 | 18 025 | 32 594 | 50 619 |
| 1954 | 16 728 | 36 689 | 53 417 |
| 1955 | 14 974 | 35 863 | 50 837 |
| 1957 | 16 928 | 38 308 | 55 236 |
| 1958 | 15 647 | 40 958 | 56 605 |
| 1960 | — | — | 59 294 |
| 1961 | — | — | 60 985 |

FONTE: Anuário Estatístico do Brasil.

(1) Até 1958 congregou os seguintes portos: Santos, Rio de Janeiro, Salvador, Recife e Rio Grande. De 1959 em diante inclui todos os portos.

Quanto ao transporte aeroviário nunca houve problemas de maior vulto, tendo este setor sempre acompanhado satisfatoriamente as necessidades. A meta compreendia o reequipamento do material de vôo, a expansão de uma adequada infra-estrutura de vôo e o estabelecimento da indústria aeronáutica. Apenas neste último ponto o programa não obteve êxito, permanecendo incipiente a indústria de material aeronáutico. O comportamento do setor pode ser visto no quadro VII.

QUADRO VII
AERONÁUTICA CIVIL

| Ano | Percurso das viagens realizadas (1 000 000km) | Passageiros/km transportados (1 000 000 Passag/km) |
|-------|---|--|
| 1951 | 96,1 | 1 492 |
| 1952 | 96,6 | 1 505 |
| 1953 | 104,2 | 1 692 |
| 1954 | 112,9 | 1 814 |
| 1955 | 121,0 | 1 899 |
| | | |
| 1959 | 134,0 | 2 870 |
| 1960 | 145,8 | 3 529 |

FONTE: Anuário Estatístico do Brasil — IBGE.

Indústrias intermediárias

O segundo grupo de metas, relativo ao setor de bens intermediários, englobava tanto a expansão de atividades já existentes no país, como a instalação de novos e importantes segmentos para integração do parque industrial. Em relação às primeiras cabe maior destaque à siderurgia e à indústria de cimento, embora bem menos a esta que àquela.

No campo siderúrgico, importante passo já havia sido dado, durante a Segunda Grande Guerra, com a construção da Usina de Volta

Redonda pelo governo federal. Em 1955 a capacidade produtora da indústria montava a 1 200 000 t de aço bruto em lingotes, suprimindo, aproximadamente, 80% do mercado nacional. O Plano visava a expandi-la para 2 300 000 t em 1960, e iniciar obras que permitissem atingir 3 500 000 t em 1965. O objetivo não era propriamente a auto-suficiência, mas sim garantir o suprimento necessário para fazer frente ao crescimento da economia, sem onerar a balança de pagamentos. Tanto assim, que o montante absoluto das importações ainda cresceu um pouco ao longo do período, como pode ser visto no quadro VIII. Este quadro mostra também o completo êxito alcançado, não só no que diz respeito à produção de lingotes, como também à de laminados, cujo objetivo era duplicar, em 1960, a produção de 1955.

QUADRO VIII
SIDERURGIA (1 000 t)

| Ano | Aço em lingotes | | Laminados | |
|------|-------------------|------------|-------------------|------------|
| | Produção nacional | Importação | Produção nacional | Importação |
| 1956 | 1 365 | 339 | 1 074 | 242 |
| 1957 | 1 470 | 509 | 1 130 | 383 |
| 1958 | 1 659 | 279 | 1 304 | 205 |
| 1959 | 1 866 | 651 | 1 492 | 499 |
| 1960 | 2 279 | 558 | 1 707 | 434 |
| 1961 | 2 485 | 433 | 1 928 | 331 |

FONTE: XI Exposição sobre o Programa de Reparelhamento Econômico — BNDE.

Da mesma forma que a siderurgia, também a indústria brasileira de cimento atingiu a maturidade a partir da Segunda Grande Guerra, muito embora sua implantação date do início deste século. Em 1955 a produção nacional de cimento Portland comum já alcançava 2,7 milhões de toneladas, o que correspondia a mais ou menos 90% do consumo aparente.

O Plano de Metas determinava a expansão da capacidade produtora para 5 milhões de toneladas, em 1960, objetivando não apenas fazer face ao crescimento da demanda, mas ainda a total independência do suprimento externo. O objetivo foi plenamente alcançado, o que pode ser visto pelos dados de produção e importação constantes do quadro IX.

QUADRO IX

CIMENTO PORTLAND COMUM (1 000 t)

| Ano | Produção nacional | Importação |
|------|-------------------|------------|
| 1951 | 1 441 | 394 |
| 1952 | 1 614 | 638 |
| 1953 | 2 041 | 812 |
| 1954 | 2 418 | 982 |
| 1955 | 2 734 | 332 |
| 1956 | 3 278 | 242 |
| 1957 | 3 376 | 31 |
| 1958 | 3 769 | 9 |
| 1959 | 3 798 | 0 |
| 1960 | 4 418 | 29 |
| 1961 | 4 678 | 0 |
| 1962 | 5 039 | |

FONTE: Produção — Sindicato da Indústria de Cimento.
Comércio Exterior — Importações — SEEF, Ministério da Fazenda.
Citado em "Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações no Brasil" — CEPAL.

Os demais setores produtores de insumos, contemplados pelo Plano, foram os de metais não-ferrosos, álcalis, celulose e papel de imprensa, borracha e fertilizantes.

Quanto aos metais não-ferrosos, o principal problema a eles relacionados diz respeito ao escasso conhecimento do subsolo nacional, tendo-se conseguido identificar apenas algumas jazidas, comercialmente exploráveis. Deste modo, não é possível prescindir-se do comércio externo, exceção feita ao estanho, em que as importações participaram, em 1961, com menos de 15% da oferta interna.

O fato, porém, de se ter descoberto grandes jazidas de chumbo, bem como novos processos de obtenção de zinco e níquel a partir de

minérios abundantes no país, trouxe um novo alento à produção destes metais.

Contudo, a forte dose de incerteza que ainda caracteriza tais explorações não permitiu a qualificação dos objetivos. Assim é que, excetuando-se o alumínio — cuja meta era produzir 18 mil t em 1960 —, postulava-se simplesmente "expandir a produção".

A observação do quadro X permite avaliar o andamento do programa, assinalando-se resultados satisfatórios para o alumínio, chumbo e estanho. Cabe, porém, ressaltar que alguns projetos foram iniciados e estão em andamento no tocante ao zinco e ao níquel, o que melhora as perspectivas para o quinquênio 1961/65. Apenas para o cobre ainda não se vê, a médio prazo, qualquer solução fora do comércio exterior.

No tocante ao álcalis, a meta era terminar a instalação da Cia. Nacional de Álcalis, empresa estatal com capacidade para produzir 140 mil t. Tratava-se, realmente, de um passo de grande importância, já que a capacidade instalada nesse setor, em 1955, era apenas 35 mil t. Houve, porém, atraso no andamento das obras, de modo que só foi possível inaugurar a empresa em 1960, sendo já em 1961 de 200 t/dia a capacidade de produção de barrilha e de 247 t/dia a de soda cáustica e o consumo aparente, respectivamente, de 246 t/dia e de 460 t/dia.²⁵

QUADRO X

PRODUÇÃO NACIONAL DE METAIS NÃO — FERROSOS (EM TONELADAS)

| Ano | Alumínio | Chumbo | Cobre | Estanho | Níquel | Zinco |
|------|----------|--------|-------|---------|--------|-------|
| 1953 | | | | | | |
| 1954 | | | | | | |
| 1955 | 1 664 | 4 027 | 399 | 1 203 | 39 | — |
| 1956 | 6 278 | 4 543 | 1 349 | 1 568 | 59 | — |
| 1957 | 8 837 | 7 046 | 1 960 | 1 423 | 68 | — |
| 1958 | 9 190 | 4 635 | 1 500 | 1 527 | 72 | — |
| 1959 | 15 187 | 5 526 | 1 800 | 1 530 | 89 | — |
| 1960 | 16 573 | 9 976 | 1 212 | 2 330 | 95 | — |
| 1961 | 18 467 | 12 527 | 1 659 | — | 95 | — |

FONTES: Anuário Estatístico do Brasil.
Relatório do Período 1956/60 — Conselho de Desenvolvimento.

Com relação à meta do papel e celulose, o problema maior localiza-se no papel de imprensa, sendo o principal obstáculo as extremas facilidades concedidas ao produto importado. Deste modo, apenas em 1957, com a nova lei de Tarifas, melhores condições foram criadas, tais como subsídio ao produtor nacional, mas que assim mesmo não foram suficientes para assegurar o êxito do programa, que postulava a produção de 130 mil t em 1960. A produção efetiva neste ano foi, entretanto, apenas 60 mil t, ou seja, menos de 50% do previsto.²⁶

Já para a celulose o programa logrou um relativo êxito. A meta era produzir 260 mil t em 1960, sendo que a produção efetiva, nesse ano, foi de 210 300 t, passando a 298 300 em 1962, o que corresponde a, aproximadamente, 87,3% do consumo aparente.²⁷

O programa relativo à borracha — 65 mil t em 1960 — tinha como objetivo básico a instalação, até 1961, de uma fábrica de borracha sintética com capacidade de 40 mil t/ano. Esta seria a forma de se resolver o problema da oferta deste insumo, já que a produção de borracha natural há muito se encontrava estagnada, sem nenhuma possibilidade de expansão a médio prazo. Na verdade, a produção de borracha natural caiu de aproximadamente 30 mil t no triênio 52/54 para menos de 23 mil t no triênio 58/60.

A fábrica de borracha sintética ficou a cargo da Petrobrás que a instalou junto a uma de suas refinarias, com a capacidade programada na meta e dentro do prazo previsto. Cabe ainda assinalar que em 1959 foi criada uma sociedade de economia mista, sob controle do governo de Pernambuco, com o objetivo de construir e operar uma fábrica de borracha sintética, com capacidade inicial de 20 mil t. Este empreendimento está em adiantada fase de montagem. Paralelamente, levou-se a cabo projetos de plantação racional de seringueiras, buscando-se uma solução, a longo prazo, para o problema da borracha natural.

A meta de fertilizantes estabelecia uma produção de 120 mil t, em 1960, de adubos químicos básicos nitrogenados e fosfatados. Isto correspondia, é certo, a um importante passo à frente, já que em 1955 a produção nacional contribuía com apenas 5% do consumo aparente de adubos nitrogenados, e 12% do de fosfatados, subindo estas percentagens, em 1960, para 23% e 58%, respectivamente (quadro XI). Não convém, entretanto, superestimar estes resultados, pois é bastante conhecido o pequeno consumo de fertilizantes na agricultura brasileira.

QUADRO XI

CONSUMO APARENTE DE FERTILIZANTE: 1950 — 1961

| Quantidade em elementos nutrientes | | | | | | | |
|------------------------------------|--------------|---------|-------|---|---------|--------|------------------------------|
| ANOS | NITROGENADOS | | | FOSFATADOS (P ₂ O ₅) | | | POTÁSSIOS (K ₂ O) |
| | Produção | Import. | Total | Produção | Import. | Total | Import. |
| 1950 | 0,75 | 13,44 | 14,19 | 6,0 | 44,84 | 50,84 | 23,52 |
| 1951 | 0,76 | 17,80 | 18,56 | 6,45 | 67,12 | 73,57 | 28,71 |
| 1952 | 0,83 | 9,76 | 10,61 | 8,44 | 38,48 | 46,92 | 15,35 |
| 1953 | 0,93 | 19,65 | 20,58 | 8,53 | 56,28 | 64,81 | 31,23 |
| 1954 | 1,27 | 16,49 | 17,76 | 12,08 | 65,31 | 77,39 | 28,35 |
| 1955 | 1,22 | 21,79 | 22,96 | 23,84 | 64,73 | 88,57 | 49,52 |
| 1956 | 1,39 | 28,85 | 30,24 | 23,55 | 70,01 | 93,56 | 41,63 |
| 1957 | 1,19 | 27,36 | 28,56 | 41,38 | 77,31 | 118,70 | 60,19 |
| 1958 | 2,58 | 38,81 | 41,40 | 53,48 | 89,87 | 143,35 | 65,08 |
| 1959 | 10,68 | 34,11 | 44,78 | 68,49 | 55,52 | 124,00 | 57,43 |
| 1960 | 17,73 | 51,04 | 66,76 | 77,43 | 54,16 | 131,60 | 106,15 |
| 1961 | 12,02 | 43,04 | 56,06 | 69,77 | 49,00 | 118,77 | 70,73 |

FONTES: CACEX, Conselho de Desenvolvimento, BNDE, DNP, SEEF, SIACESP, PETROBRÁS, CSN. Apresentado em *Conjuntura Econômica*.

Indústrias produtoras de equipamentos

O conjunto de metas relativas à produção de bens de capital abrangia as indústrias automobilísticas,²⁸ de construção naval, mecânica e de material elétrico pesado.

A decisão de instalar no país uma indústria automobilística é, em parte, fruto de decisões no sistema de transportes, em que o transporte rodoviário aumentou sua participação de 25%, em 1948, para 48%, em 1953, no total da carga transportada.²⁹

O fato da meta automobilística conduzir à nacionalização de veículos, constituiu num dos mais importantes estímulos para a expansão da indústria mecânica. São sobejamente conhecidos os efeitos promocionais para trás da indústria automobilística, tão complexa é a fabricação deste produto. Como exemplo, podemos dar o fato de que a

indústria de autopeças congregava, em 1955, umas setecentas fábricas, subindo esta cifra, em 1960, para 1 200. E as inversões neste setor, que até 1956 se estimavam em torno de 117,1 milhões de dólares, apenas no período 1955/60 somaram 8,1 bilhões de cruzeiros e 161,1 milhões de dólares. O crescimento da frota de caminhões dificilmente poderia ter-se efetivado em condições de estrangulamento do setor externo, sem a implantação da indústria do país. É inegável, a par de quaisquer restrições que possam ser feitas à maneira pela qual foi implantada, que a criação de uma indústria automobilística foi um dos pontos mais importantes do Plano de Metas.

Até 1955 as atividades neste setor restringiam-se à produção pela Fábrica Nacional de Motores de, aproximadamente, 2 500 caminhões por ano, com índice de nacionalização em peso de 54% e à montagem de veículos e fabricação de peças.

A meta automobilística tinha, como já assinalamos, um duplo aspecto. Era simultaneamente meta de produção e de índice de nacionalização. Relativamente ao primeiro aspecto, estabelecia a fabricação, no período 1957/60, de 347 700 veículos, cuja discriminação é vista no quadro XII. Quanto à nacionalização tratava-se de alcançar, em 1960, a substituição por peças nacionais de aproximadamente 90% do peso dos veículos.

O montante de investimentos previstos, avaliado na base dos projetos aprovados pelo GEIA (Grupo Executivo da Indústria Automobilística), alcançavam Cr\$ 17,3 bilhões e US\$ 332,4 milhões.

A meta foi praticamente atingida, tanto para a produção como para os índices de nacionalização, como pode ser avaliado no quadro XII.

Cumprir ainda ressaltar que, em 1960, o GEIA aprovou os projetos para a fabricação de tratores, principalmente leves e médios, programando uma produção de 31 mil unidades nos dois anos de implantação da indústria, o que se daria a partir de 1960. Estabelecia, também, o índice inicial de nacionalização de 70% em peso, que deveria atingir 95% em 1962. Como se pode ver no quadro XIII, os resultados foram bastante modestos, ficando-se bem longe do cumprimento da meta.

Uma meta de caráter semelhante à automobilística, se bem que mais modesta no âmbito do Plano, foi a referente à construção naval. Mais modesta na mesma medida em que se deu maior ênfase ao programa de transportes rodoviários que ao marítimo e fluvial. Semelhante, no que respeita à transmissão de seu dinamismo para o resto do parque industrial, se bem que não se tivesse programado índices de

QUADRO XII

METAS DA PRODUÇÃO EFETIVA DA INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA PARA O PERÍODO 1957/1960

| Especificação | Meta | Produção efetiva |
|--------------------|-------|------------------|
| Caminhões e ônibus | 170,8 | 154,7 |
| Jipes | 66,3 | 61,3 |
| Utilitários | 52,6 | 53,2 |
| Automóveis | 58,0 | 52,0 |
| Total | 347,7 | 321,2 |

ÍNDICES DE NACIONALIZAÇÃO, EM PESO

| Especificação | Previstos para 1960 | Alcançados em 30/6/62 |
|-------------------|---------------------|-----------------------|
| Automóveis | 95% | 89,3% |
| Caminhões leves |  | ..... |
| Caminhões médios | 90% | 93,0% |
| Caminhões pesados | | |
| Ônibus | | 86,4% |
| Utilitários | 90% | 94,3% |
| Jipes | 95% | 90,9% |

FONTES: Relatório do Período 1956/60 — Conselho de Desenvolvimento.
Anuário Estatístico do Brasil — IBGE.

QUADRO XIII

PRODUÇÃO DE TRATORES (UNIDADES)

| Ano | Leves | Médios | Pesados | Total |
|-------------------|-------|--------|---------|-------|
| 1960 ¹ | — | 37 | — | 37 |
| 1961 | 25 | 1 573 | 80 | 1 678 |
| 1962 ² | 436 | 1 815 | 280 | 2 540 |

(1) A produção teve início em dezembro.

(2) Dados do 1º semestre.

nacionalização. Até 1955 toda a indústria se resumia em alguns estaleiros capazes apenas de produzir pequenas embarcações e realizar reparos de menor vulto.

A meta postulava a criação de dois estaleiros, adequados à produção de grandes unidades, e o reaparelhamento de 14 já existentes, a fim de dotar o país de uma capacidade total nominal de 130 mil dwt/ano, cifra esta que foi posteriormente ampliada para 160 mil dwt/ano. Propunha também a construção de três diques secos para navios até 35 mil, 10 mil e 5 mil dwt. O custo do programa foi avaliado em Cr\$ 806 milhões e US\$ 8,6 milhões.

Até 1960 o Grupo Executivo da Indústria de Construção Naval, que veio a se transformar em Conselho Coordenador da Indústria e Construção Naval, tinha aprovado 12 projetos, sendo dois relativos à implantação de grandes estaleiros, com capacidade de 60 mil dwt/ano e 40 mil dwt/ano. O total de projetos aprovados até 1960 correspondia a uma capacidade nominal de 158 mil dwt/ano, excetuando-se os de produção de dragas (um projeto) e de reparação de embarcações (um projeto).

Várias encomendas já foram feitas à nascente indústria, e já em 1960 foi lançado ao mar um navio de 1550 dwt. Os índices de nacionalização em valor alcançados em 1963 pelos três principais estaleiros, à exceção de máquina, eixo, hélice, mancais e engrenagens, superam 50%, sendo em muitos casos superiores a 90%.

A última meta relativa à produção de bens de capital tinha por objetivo a implantação da indústria mecânica e de material elétrico pesado. Até 1955, nada havia além da produção de aparelhos eletrodomésticos, equipamentos leves, pequenos geradores, motores e outras máquinas e equipamentos de pequeno porte.

Esse panorama teria, evidentemente, que ser modificado em decorrência dos programas de eletrificação de uma indústria automobilística nacional, etc., em resumo, de uma política visando a integrar verticalmente nosso parque industrial.

Deste modo, o Plano programava a instalação e ampliação da indústria mecânica pesada, de material elétrico pesado e máquinas operatrizes, sem contudo quantificar os objetivos a atingir. Segundo o Conselho de Desenvolvimento,³⁰ no período de 1955/60 a produção de máquinas e equipamentos em geral cresceu mais de 100% e a de material elétrico pesado em mais de 200%, passando o setor a produzir inúmeros equipamentos antes importados. Segundo estimativas apresentadas no Plano Trienal, o esforço realizado no setor produtor de equipamento já havia reduzido para 1/3, aproximadamente, a parti-

cipação externa na oferta global de equipamentos no final do decênio.³¹

O principal obstáculo à implantação desse setor em uma economia subdesenvolvida é o que se relaciona com a dimensão do mercado, já que o problema tecnológico tem sido superado com certa facilidade. Deste modo, a instalação dessas indústrias tem-se orientado no sentido da produção daqueles tipos de máquinas e equipamentos cujo uso é relativamente universal, tais como geradores, motores elétricos, fornos, etc., dando-se ênfase menor à fabricação dos tipos de uso mais especializado.

A quantificação da capacidade instalada neste tipo de indústria é tarefa difícil, dada a grande flexibilidade das linhas de produção. Neste sentido, a avaliação do esforço realizado no período coberto pelo Plano de Metas só pôde ser feita, de forma aproximada, tomando-se o potencial produtivo existente em 1961, e considerando-se que em 1955, o setor estava em embrião, exceção feita às máquinas-ferramentas. Os dados abaixo enumerados, à guisa de indicação, foram transcritos de dois trabalhos da CEPAL.³²

EQUIPAMENTOS PARA A REFINAÇÃO DE PETRÓLEO EM INDÚSTRIAS PETROQUÍMICAS — NECESSIDADES MÉDIAS ANUAIS NO PERÍODO DE 1961.

| <i>Equipamentos</i> | <i>Necessidade</i> | <i>Capacidade</i> |
|---|-----------------------|---------------------------|
| Tanques de armazenamento | 55 550t | 45 000t/ano |
| Vasos de pressão; ciclones; tubulações de grande diâmetro; juntas de expansão | 7 178t | 7 000t/ano |
| Permutadores de calor; condensadores de superfície | 100 700m ² | 35 300m ² /ano |
| Geradores de vapor; fornos de aquecimento direto (verticais) | 31 600m ² | 41 000m ² /ano |
| Estruturas metálicas; fornos de aquecimento direto (horizontais) | 11 410t | 53 500t/ano |

EQUIPAMENTOS PARA A GERAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA — DEMANDA PROVÁVEL PARA O PERÍODO 1961/71 E PRODUÇÃO ESTIMADA, PARA O MESMO PERÍODO, COM BASE NOS PLANOS DE AMPLIAÇÃO.

| <i>Equipamento</i> | <i>Demanda provável</i> | <i>Produção nacional</i> |
|---------------------------------|-------------------------|--------------------------|
| Turbinas | 48 860t | 42 700t |
| Geradores | 65 310t | 68 500t |
| Transformadores — elevadores | 15 798t | 23 770t |

EQUIPAMENTOS PARA A FABRICAÇÃO DE CIMENTO

| | <i>Demanda provável</i> | <i>Capacidade de produção</i> |
|------|-------------------------|-------------------------------|
| 1962 | 10 750t | 11 400t |

**EQUIPAMENTOS PARA A FABRICAÇÃO DE PAPEL E CELULOSE
(apenas os de uso específico nesta indústria)**

| <i>1961/70</i> | <i>Demanda</i> | <i>Capacidade de produção</i> |
|----------------|----------------|-------------------------------|
| | 49 600t | 38 000t |

PRODUÇÃO E IMPORTAÇÃO DE MÁQUINAS FERRAMENTAS

| <i>MÁQUINAS</i> | <i>Produção(t)</i> | | <i>Importação(t)</i> | |
|------------------------|--------------------|-------------|----------------------|-------------|
| | <i>1955</i> | <i>1961</i> | <i>1955</i> | <i>1961</i> |
| Tornos | 2 631,9 | 5 265,0 | 1 665,8 | 2 911,5 |
| Fresadores | 42,2 | 289,8 | 585,2 | 288,6 |
| "Taladros" | 164,9 | 794,9 | 494,2 | 2 698,8 |
| "Cepiladoras" | 408,9 | 1 369,4 | 196,7 | 756,1 |
| Roscadoras | 3,6 | 35,0 | 63,2 | 182,0 |
| Serras | 19,5 | 343,4 | 87,8 | 174,9 |
| Retificadoras | 3,0 | 57,1 | 636,8 | 2 042,0 |
| Afiladoras | — | 69,3 | ..... | ..... |
| Prensas | ..... | 3 890,0 | ..... | ..... |
| Martelos (pneumáticos) | ..... | 24,8 | ..... | ..... |
| Máquinas para chapas | ..... | 1 071,2 | ..... | ..... |

Brasília

Um dos aspectos mais importantes do Plano de Metas era o referente a construção da nova capital no interior do país; não devido à premência do empreendimento, mas da grande magnitude dos recursos comprometidos e de seus aspectos de promoção política. Contudo, não foram sem importância os aspectos econômicos do cometimento, do ponto de vista do que significou como ampliação do espaço econômico do sistema. Isto se deve principalmente à montagem do sistema de interligações rodoviárias que veio a rasgar grandes extensões do território nacional, como pode ser apreciado pelos dados abaixo.

| <i>RODOVIA</i> | <i>EXTENSÃO EM km</i> |
|---------------------------|-----------------------|
| Belo Horizonte — Brasília | 700 |
| Goiânia — Brasília | 200 |
| Belém — Brasília | 2 000 |
| Fortaleza — Brasília | 1 500 |
| Acre — Brasília | 2 500 |

FONTE: *Conjuntura Econômica*, dez. 1962.

Quanto à avaliação dos investimentos realizados é difícil a tarefa, pois inexistem estimativas oficiais. As cifras disponíveis, a preços correntes, foram estimadas pela Fundação Getúlio Vargas e apresentam os seguintes montantes:

CONSTRUÇÃO DE BRASÍLIA

Despesas a preços correntes no período de 1957 ao 1º semestre/62 — (inclusive)

| | |
|---------------------|---------------|
| Setor público | 139,0 bilhões |
| Setor privado | 10,0 bilhões |
| | 149,0 bilhões |

A preços de 1961 estes dispêndios foram estimados em 250-300 bilhões, o que situaria Brasília mobilizando entre 2% a 3% do PBI do período.

O êxito desta meta pode ser estimado pelos seguintes dados apresentados na Mensagem ao Congresso Nacional de 1962; população estimada em 30/9/1961 — 200 mil hab.; nº de prédios de alvenaria — 5 114; em construção — 144; 16 200 kw de potência instalada; 111 km de vias pavimentadas, e 5 750 aparelhos telefônicos instalados.

Outras metas

Pode-se ainda registrar outras metas de reduzida importância.

As metas referentes à alimentação não se constituíam, como pode parecer à primeira vista, num programa agrícola. Não se perseguia diretamente a ampliação da produção agrícola, a não ser para o trigo, que, aliás, diga-se de passagem, fracassou totalmente: a produção foi de 871 mil t em 1955 e de 370 mil t em 1960, quando se planejava, para estes anos, 1 500 000 t.

Procurou-se atacar o problema através da expansão dos serviços de comercialização, da fabricação de tratores e fertilizantes já tratados em outras seções — e a estrutura do setor agropecuário foi enfrentada diretamente apenas com uma modesta meta de mecanização, que permitiu o aumento do número de tratores em uso, de 45 mil em 1955 para 77 362 em 1960, cifra ainda insignificante para a extensão da superfície agrícola do país. O problema do suprimento de carnes foi enfrentado apenas com uma meta de matadouros industriais que, além de modesta, não foi plenamente cumprida, conforme vemos no quadro XIV.

QUADRO XIV

MATADOUROS INDUSTRIAIS - CAPACIDADE DE ABATE DIÁRIO PROGRAMADA E REALIZADA NO PERÍODO 1956/60

| | Programada | Realizada |
|---------|------------|-----------|
| Bovinos | 2 750 | 2 200 |
| Suínos | 1 100 | 700 |
| | 3 850 | 2 900 |

FONTE: Relatório do Período 1956/60 — Concelho de Desenvolvimento.

QUADRO XV

EXECUÇÃO DO PROGRAMA DE COMERCIALIZAÇÃO DO PERÍODO 1956/60 UNIDADE (t)

| | Aumento previsto da capacidade estática | Aumento efetivo |
|-----------------------|---|-----------------|
| Armazéns e silos | 800 000 | 569 233 |
| Armazéns frigoríficos | 45 000 | 8 014 |

FONTE: Relatório do Período 1956/60 — Concelho de Desenvolvimento.

Vemos, assim, que a capacidade diária de abate, que em 1955 era de 15 300 cabeças, em cinco anos cresceu para 18 200 cabeças. Também, no que tange à comercialização as metas não foram cumpridas, sendo notório o fracasso da meta de armazéns frigoríficos, como se vê no quadro XV.

A expansão das exportações de minério de ferro foi fixada tendo em vista as possibilidades de absorção do mercado internacional. Foi considerando este dado que se fixou a meta de elevar a capacidade de exportação para oito milhões de toneladas, sendo de 2 565 000 t a exportação em 1955, o que equivaleu a US\$ 30 milhões.

O grosso das inversões estava concentrado nos sistemas de transporte e embarque e estava sob responsabilidade direta do setor público, da mesma forma que a maior parte das atividades de produção (75% da expansão prevista estava a cargo da empresa estatal). A meta foi cumprida em 65%, tendo-se exportado 5 240 000 t em 1960, ou, em valor, US\$ 53,6 milhões.³³

Características da política econômica do período

Os problemas de instrumentalização do Plano de Metas serão tratados oportunamente em sessão específica. Por enquanto, interessamos destacar as principais características da política econômica do período. Em particular, apreciar como foi possível colocar a parcela ponderável de recursos reais comprometidos com a consecução dos objetivos propostos pelo Plano e captar os recursos nominais necessários a seu financiamento.

A este respeito, convém desdobrar a política econômica do Plano de Metas em quatro peças básicas. A primeira consiste no tratamento extremamente favorável a entradas de capital estrangeiro. Com este suporte foi possível obter, principalmente via entrada de capitais de empréstimo, os recursos externos necessários ao Plano. A segunda repousou numa ampliação da participação direta do setor público na formação interna de capital. Esta ampliação repousou, não apenas no apelo às fontes tradicionais de recursos fiscais, como também, principalmente, num financiamento característico inflacionário, mormente para cobertura de importantíssimos déficits extra-orçamentários, sob a responsabilidade direta do Banco do Brasil. No esforço por canalizar recursos privados para as áreas consideradas estratégicas pelo Plano, residiu a terceira grande linha de política econômica do período. Aqui lançou-se mão de um conjunto variado de favores e estímulos diferenciais, que tinha seus principais suportes, num lado, no acesso efetivo aos créditos externos, e noutro, na concessão de empréstimos de longo prazo em moeda nacional com prolongados períodos de carência e amortização a taxas negativas de juro. Estes estímulos possibilitavam inversões prioritárias, porque reduziam seu custo monetário. Podemos dizer que via a manipulação destes favores outorgou-se um amplo subsídio ao investimento prioritário, que, se, por um lado, conduziu a uma apropriação anti-social de parte ponderável do excedente formado no período, por outro, teve impactos positivos na orientação das aplicações privadas de conformidade com os objetivos do Plano. Finalmente, no tratamento do problema da estabilidade localiza-se a última grande linha de política econômica. Ao permitir uma alta taxa de inflação — cerca de 20% aa —, e já se disse que esta inflação foi em boa medida resultante do financiamento dos gastos públicos, colocava o Plano à disposição das empresas privadas um mecanismo de captação de poupanças forçadas da comunidade, útil a seus planos de expansão. Porém, seria necessário que o desdobramento do processo inflacionário não viesse a conferir-lhe a feição ascensional que esterilizaria sua função de mecanismos de coleta de recursos. Assim, a política “anti-inflacionária” iria desprezar a presença da taxa elevada porém lançaria mão de todos os expedientes que, não eliminando as fontes originárias da alta de preços — o que implicaria em fechar possibilidades de plena execução do Plano —, servissem para conter a taxa em limites operacionais. Com inúmeros expedientes adiante descritos, buscou-se e logrou-se, na segunda metade dos anos 50, contemporizar com o processo inflacionário minimizando as tensões mais superficiais, deslocando para a frente a data de sua aceleração. Promoveu-se, assim,

o que já se denominou, com razão, de páreo do Plano de Metas com o movimento inflacionário.

Ao êxito logrado pelo Plano, nesta disputa diária com a inflação, que lhe era favorável mas que, qual espada de Dâmocles, lhe poderia a qualquer momento cortar o caminho, não foi ausente, como já se viu, o elevado ritmo de crescimento alcançado. Permitindo a ampliação do salário real da população com poder político, evitou que, na segunda metade dos anos 50 viesse a se repetir a derrota relativa de 1952, quando uma brusca e substancial elevação das escalas salariais introduziu combustível na fogueira da inflação após um triênio em que a contenção salarial havia erodido a renda real da base populacional urbana e contido, neste aspecto, a alta de preços.

a) A política de capital estrangeiro

Antes de baixarmos ao exame sumário das medidas relacionadas com o tratamento da poupança do exterior convém lembrar o panorama das relações externas na segunda metade dos anos 50. As exportações que haviam crescido substancialmente na primeira metade do decênio em virtude da melhoria do preço internacional do café, atingindo a média de US\$ 1.566 milhões no quadriênio 51/54, entraram a declinar a partir de 55 e não se apresentavam indícios de tendência à recuperação.³⁴ Os compromissos assumidos anteriormente faziam prever um esforço adicional de pagamentos externos³⁵ e finalmente a evolução da economia tendia a tornar mais rígida a pauta de importações.

Compreende-se, pois, o recurso a um forte endividamento externo, como fórmula para obter anualmente os US\$ 350 milhões de bens de capital importados, indispensáveis para a economia sustentar seu nível de investimento. A política de capital estrangeiro assumia, assim, lugar fundamental dentro do esquema geral do Plano, como única via aberta, dadas as regras de jogo das instituições brasileiras, à continuidade do processo de substituição de importações.

Com as receitas de exportação virtualmente comprometidas com importações incompreensíveis e amortização de compromissos assumidos no passado e outros dispêndios cambiais rotineiros, a possibilidade de importar equipamentos e, portanto, lograr uma alta taxa de investimento, estava vinculada às entradas líquidas de poupança do exterior, seja através de inversões diretas, seja via concessão de financiamentos pelo resto do mundo.

A partir de 1953, adotou o governo uma política extremamente liberal quanto à incorporação de poupança externa contrastando fortemente com a adotada no período 47/52. Todas as transações neste setor passaram a se realizar por um mercado financeiro onde se determinava livre formação da taxa de câmbio. A partir de 1954 (lei 2.145), e com maior firmeza em 1955 (instrução 113 da SUMOC), estabeleceram-se neste esquema geral dispositivos pelos quais a CACEX (Carteira de Comércio Exterior) poderia, após exame técnico do pedido, conceder um conjunto adicional de favores a entidades públicas e empresas privadas, particularmente atraentes aos setores de "particular interesse ao desenvolvimento da economia nacional". Em resumo, via aqueles diplomas poderia o organismo conceder câmbio de custo (taxa cambial favorecida) para a remessa de rendimentos e amortizações das inversões diretas do exterior, até o limite de 10% do capital registrado da empresa no tocante a rendimentos. O registro do capital era realizado à taxa do mercado livre, o que elevava substancialmente a rentabilidade em moeda estrangeira do investimento. Em relação aos financiamentos concedidos pelo exterior, desde que sua liquidação se processasse num prazo não inferior a cinco anos, igualmente se assegurava taxa cambial de favor para as amortizações e juros, desde que estes últimos não superassem a 8% do principal. Às empresas favorecidas se assegurava, após registro da operação, prioridade e garantia para as transferências de câmbio para o exterior. Igualmente se registrava como entrada de poupança externa todas as reinversões realizadas.

Sob esta legislação processavam-se as importações de equipamentos — seja por empresas, seja pelo setor público — sem cobertura cambial, componentes estratégicas, do ponto de vista qualitativo, do investimento fixo nestes anos. Durante a fase de implantação do Plano de Metas, lançou-se mão destes instrumentos criados pela administração anterior para estimular a industrialização naquelas faixas consideradas de maior interesse. Detinha o governo a faculdade de, no bojo de uma política geral, já em si atraente aos investidores estrangeiros, conceder individualmente favores adicionais ampliados às poupanças externas aplicadas nos setores prioritários. Assegurava taxas cambiais favorecidas para as remessas de rendimentos das inversões diretas e amortizações e juros aos financiamentos. Garantia prioridade de remessa de câmbio para tais pagamentos, desde que realizados em atividades industriais de interesse.

É fácil compreender a importância dessa política tendo presente que os equipamentos importados eram componentes indispensáveis ao

tipo de industrialização que a economia atravessava e que, na ausência de receitas de exportação disponíveis, a realização completa das importações necessárias residia na obtenção de financiamentos externos. Por outro lado, para o empresário realizar inversões em atividades de longa gestação, na ausência de um mercado interno de capitais, esta fórmula (financiamentos externos) era condição mínima à efetivação do investimento. Tendo-se presentes estes elementos, compreende-se porque, na manipulação destes arbítrios, residiu a principal arma de orientação das inversões privadas no período do Plano. Nesta matéria, é interessante registrar a alta participação dos financiamentos no total das entradas de capital exterior. No período 1955/62 os financiamentos externos para projetos específicos participaram com 81,7% no total das entradas autônomas de capitais.

O conjunto de quadros XVII a XIX sintetiza os resultados da política de atração de recursos externos.

Além dos estímulos permitidos pela legislação de capital estrangeiro, detinha o governo outra fonte de favores nesta matéria. Através do BNDE assegurava acesso a créditos do exterior aos empresários via coresponsabilidade com a liquidação do débito externo assumida por aquela instituição de crédito. Seu aval, em muitos casos decisivos para o êxito da operação de financiamento externo, outorgava a este banco poderes de orientação das inversões privadas e constituía-se, por este aspecto, na peça fundamental da fisiologia do Plano de Metas (ver quadro XX).

Malgrado as fortes entradas autônomas de recursos exteriores no período do Plano, a redução das receitas de exportação e as crescentes amortizações fizeram necessárias operações de regularização. Entretanto, as condições externas não se apresentaram favoráveis à obtenção de recursos por esta via. Apenas em 1958 foram obtidos montantes apreciáveis.

Assim sendo, ao esgotarem-se as linhas tradicionais de crédito externo, lançou-se mão, nos anos finais do quinquênio, de certos expedientes de "desespero" para solucionar temporariamente o impasse externo que poderia fazer malograr alguns objetivos essenciais do Plano. Neste sentido, contraíram-se os chamados *swaps*. Por estas práticas o Banco do Brasil assumia uma dívida em dólares, entregando cruzeiros ao depositante de divisas. A este era assegurado o direito de, em certa data, refazer a operação, restituindo pela mesma taxa cambial, os dólares anteriormente depositados. Tais práticas permitiram a coleta de divisas adicionais, e, se bem que representem uma das formas mais onerosas de obtenção de poupanças do exterior, serviram para minimizar um estrangulamento ameaçador.

QUADRO XVII

RECURSOS ESTRANGEIROS PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO
Financiamentos autorizados pela SUMOC e Investimentos diretos licenciados pela CACEX, segundo o Plano de Metas (US\$ 1.600.000)

| SETOR | 1955 | | | 1956 | | | 1957 | | | | |
|---|------------------|--------------------|-------|---------------------|--------------------|-------|---------------------|--------------------|-------|-------|-------|
| | Finan- mentos | Investi- mentos | Total | Financia- mentos | Investi- mentos | Total | Financia- mentos | Investi- mentos | Total | | |
| | C/Prior | S/Prior | | C/Prior | S/Prior | | C/Prior | S/Prior | | | |
| TOTAL GERAL (A+B) | 79,4 | — | 31,3 | 110,7 | 253,4 | 57,5 | 57,7 | 966,6 | 234,7 | 217,1 | 108,2 |
| A. Total das Metas (I A IV) | 78,1 | — | 15,2 | 93,3 | 241,1 | 57,5 | 16,4 | 315,0 | 204,8 | 217,1 | 47,7 |
| I. Setor Energia | 40,4 | — | 2,5 | 42,9 | 23,9 | — | — | 23,9 | 67,2 | — | 0,7 |
| 1. Energia elétrica | 40,4 | — | — | 40,4 | 5,3 | — | — | 5,3 | 67,2 | — | — |
| 2. Energia nuclear | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| 3. Carvão mineral | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| 4. Petróleo (produção) | — | — | 2,3 | 2,3 | — | — | — | — | — | — | 0,7 |
| 5. Petróleo (refinação) | — | — | 0,2 | 0,2 | 18,6 | — | — | 18,6 | — | — | — |
| II. Setor Transportes | 31,4 | — | 0,0 | 31,4 | 82,7 | — | 0,0 | 82,7 | 105,2 | — | 0,8 |
| 6. Ferrovias (reaparelhamento) | 31,4 | — | — | 31,4 | 52,6 | — | — | 52,6 | 21,1 | — | — |
| 7. Ferrovias (construção) | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| 8. Rodovias (pavimentação) | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| 9. Rodovias (construção) | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| 10. Portos e dragagens | — | — | 0,0 | 0,0 | — | — | — | — | — | — | — |
| 11. Marinha Mercante | — | — | — | — | 10,8 | — | — | 10,8 | 23,4 | — | — |
| 12. Transportes aeroviários | — | — | — | — | 19,3 | — | 0,0 | 19,3 | 49,3 | — | 0,8 |
| continua | | | | | | | | | | | |
| continuação | | | | | | | | | | | |
| III. Setor Alimentação | — | — | 1,4 | 1,4 | 8,1 | — | 0,4 | 8,5 | 7,3 | 28,9 | 3,3 |
| 13. Produção agrícola (trigo) | — | — | 1,1 | 1,1 | — | — | 0,3 | 0,3 | — | — | 2,2 |
| 14. Armazéns e silos | — | — | — | — | — | — | 0,1 | 0,1 | 7,3 | — | 1,1 |
| 15. Armazéns frigoríficos | — | — | — | — | 2,0 | — | — | 2,0 | — | — | — |
| 16. Matadouros | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| 17. Mecanização da agricultura | — | — | — | — | 6,1 | — | — | 6,1 | — | 28,9 | — |
| 18. Fertilizantes | — | — | 0,3 | 0,3 | — | — | — | — | — | — | — |
| IV. Setor indústrias de Base | 6,3 | — | 11,3 | 17,6 | 126,4 | 57,5 | 16,0 | 199,9 | 25,1 | 188,2 | 42,9 |
| 19. Siderurgia | 6,3 | — | 0,5 | 6,8 | 51,6 | — | 3,5 | 55,1 | 10,5 | — | — |
| 20. Alumínio | — | — | 0,5 | 0,5 | — | — | — | — | 1,7 | — | — |
| 21. Metais não-ferrosos | — | — | — | — | 0,4 | — | — | 0,4 | 4,0 | — | — |
| 22. Cimento | — | — | — | — | 5,4 | — | — | 5,4 | 0,8 | — | — |
| 23. Alcalis | — | — | — | — | 1,3 | — | — | 1,3 | 0,2 | — | — |
| 24. Celulose e papel | — | — | 0,1 | 0,1 | 13,5 | — | 0,8 | 14,3 | 5,4 | — | — |
| 25. Borracha | — | — | — | — | — | — | 1,0 | 1,0 | — | — | 5,0 |
| 26. Exportação de minérios | — | — | 1,4 | 1,4 | 3,9 | — | 1,7 | 5,6 | — | — | 1,4 |
| 27. Indústrias de automóveis | — | — | — | — | 45,6 | 57,5 | 6,2 | 109,3 | 2,3 | 108,2 | 32,3 |
| 28. Construção naval | — | — | 6,7 | 6,7 | 2,4 | — | — | 2,4 | — | — | — |
| 29. Indústria mecânica e material elétrico pesado | — | — | 2,1 | 2,1 | 2,3 | — | 2,8 | 5,1 | 0,2 | — | 4,2 |
| V. Setor Educação | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| 30. Pessoal técnico | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| B. Outros Financiamentos Extra-Metas | 1,3 | — | 16,1 | 17,4 | 12,3 | — | 39,3 | 51,6 | 29,9 | — | 60,5 |

| SEI TOR | 1958 | | | 1959 | | | | |
|--------------------------------------|-------|---------------------|--------------------|-------|---------------------|--------------------|------|-------|
| | Total | Financia- mentos | Investi- mentos | Total | Financia- mentos | Investi- mentos | | |
| | | C/Prior | S/Prior | | C/Prior | S/Prior | | |
| TOTAL GERAL (A + B) | 560,0 | 392,4 | 115,0 | 589,9 | 354,7 | 42,9 | 65,8 | 463,4 |
| A. Total das Metas (I a IV) | 469,6 | 372,5 | 114,9 | 559,5 | 349,3 | 40,1 | 53,7 | 443,1 |
| I. Setor Energia | 67,9 | 133,7 | — | 133,7 | 95,7 | — | — | 95,7 |
| 1. Energia elétrica | 67,2 | 122,7 | — | 122,7 | 54,7 | — | — | 54,7 |
| 2. Energia nuclear | — | — | — | — | — | — | — | — |
| 3. Carvão mineral | — | — | — | — | — | — | — | — |
| 4. Petróleo (produção) | 0,7 | — | — | — | 23,0 | — | — | 23,0 |
| 5. Petróleo (refinação) | — | 11,0 | — | 11,0 | 18,0 | — | — | 18,0 |
| II. Setor transportes | 106,0 | 155,4 | — | 186,5 | 74,8 | 0,3 | 0,0 | 75,1 |
| 6. Ferrovias (reaparelhamento) | 21,1 | 104,6 | — | 0,7 | 0,3 | 0,3 | 0,0 | 0,6 |
| 7. Ferrovias (construção) | — | 47,2 | — | 47,2 | — | — | — | — |
| 8. Rodovias (pavimentação) | — | 8,9 | — | 0,4 | 9,3 | — | — | — |
| 9. Rodovias (construção) | 4,2 | 6,1 | — | 6,1 | 0,1 | — | — | 0,1 |
| 10. Portos e dragagens | 7,2 | 6,8 | — | 6,8 | 15,0 | — | — | 15,0 |
| 11. Marinha mercante | 23,4 | — | — | — | 23,7 | — | — | 23,7 |
| 12. Transportes aeroviários | 50,1 | 11,8 | — | 11,8 | 35,7 | — | — | 35,7 |

continua

| continuação | 1958 | | | 1959 | | | | |
|--|-------|---------------------|--------------------|-------|---------------------|--------------------|------|-------|
| | Total | Financia- mentos | Investi- mentos | Total | Financia- mentos | Investi- mentos | | |
| | | C/Prior | S/Prior | | C/Prior | S/Prior | | |
| III. Setor Alimentação | 39,5 | 4,5 | 11,3 | 16,5 | 1,5 | 8,2 | — | 9,7 |
| 13. Produção agrícola (trigo) | 2,2 | — | — | — | — | — | — | — |
| 14. Armazéns e silos | 8,4 | 3,2 | — | 3,2 | 0,1 | — | — | 0,1 |
| 15. Armazéns frigoríficos | — | — | — | — | 0,2 | — | — | 0,2 |
| 16. Matadouros | — | 8,9 | — | — | — | — | — | — |
| 17. Mecanização da agricultura | 28,9 | 0,6 | 11,2 | 12,5 | 1,0 | 8,2 | — | 5,2 |
| 18. Fertilizantes | — | 0,7 | 0,1 | 0,8 | 0,2 | — | — | 0,2 |
| IV. Setor Indústrias de Base | 256,2 | 48,9 | 103,6 | 222,8 | 177,3 | 31,6 | 53,7 | 262,6 |
| 19. Siderurgia | 10,5 | 18,6 | — | 18,6 | 129,9 | 1,4 | — | 131,3 |
| 20. Alumínio | 1,7 | — | — | 0,3 | 5,5 | — | 0,8 | 6,3 |
| 21. Metais não-ferrosos | 4,0 | — | — | — | — | — | — | — |
| 22. Cimento | 0,8 | — | 4,9 | 6,2 | — | 2,1 | 0,2 | 2,3 |
| 23. Alcalis | 0,2 | — | — | — | 5,0 | — | — | 5,0 |
| 24. Celulose e papel | 5,4 | 3,6 | — | 8,3 | — | — | 0,0 | 0,0 |
| 25. Borracha | 5,0 | — | — | — | 4,5 | — | — | 4,5 |
| 26. Exportação de minérios | 1,4 | 1,7 | — | 1,7 | 12,5 | — | — | 12,5 |
| 27. Indústria de automóveis | 222,8 | 25,0 | 98,7 | 182,8 | 17,6 | 28,1 | 46,8 | 92,5 |
| 28. Construção naval | — | — | — | — | 2,1 | — | 3,3 | 5,4 |
| 29. Indústria mecânica e material pesado | 4,4 | — | — | 1,3 | 0,2 | — | 2,6 | 2,8 |
| V. Setor Educação | — | — | — | — | — | — | — | — |
| 30. Pessoal técnico | — | — | — | — | — | — | — | — |
| B. Outros Financiamentos Extra-Metas | 90,4 | 19,9 | 0,1 | 10,4 | 5,0 | 2,8 | 12,1 | 20,3 |

| SETOR | 1960 | | 1961 | | Total | |
|--------------------------------|---------------------|--------------------|---------------------|--------------------|-------|-------|
| | Financia- mentos | Investi- mentos | Financia- mentos | Investi- mentos | | |
| | C/Prior | S/Prior | Total | Total | | |
| TOTAL GERAL (A + B) | 242,1 | 62,8 | 411,7 | 130,2 | 39,2 | 169,4 |
| A. Total das Metas (I a IV) | 228,0 | 53,6 | 366,4 | 117,1 | 27,5 | 144,6 |
| I. Setor Energia | 64,2 | — | 64,2 | 19,1 | — | 19,1 |
| 1. Energia elétrica | 54,7 | — | 54,3 | 13,9 | — | 13,9 |
| 2. Energia nuclear | — | — | — | — | — | — |
| 3. Carvão mineral | 2,2 | * | 2,2 | — | — | — |
| 4. Petróleo (produção) | — | — | — | 4,1 | — | 4,1 |
| 5. Petróleo (refinação) | 7,7 | — | 7,7 | 1,1 | — | 1,1 |
| II. Setor Transportes | 41,0 | — | 41,0 | 46,4 | — | 46,4 |
| 6. Ferrovias (reaparelhamento) | 9,2 | — | 9,2 | 32,1 | — | 32,1 |
| 7. Ferrovias (construção) | — | — | — | — | — | — |
| 8. Rodovias (pavimentação) | — | — | — | — | — | — |
| 9. Rodovias (construção) | — | — | — | — | — | — |
| 10. Portos e dragagens | — | — | — | — | — | — |
| 11. Marinha mercante | 22,1 | — | 22,1 | 14,3 | — | 14,3 |
| 12. Transportes aviários | 9,7 | — | 9,7 | — | — | — |

continua

| SETOR | 1960 | | 1961 | | Total | |
|---|---------------------|--------------------|---------------------|--------------------|-------|------|
| | Financia- mentos | Investi- mentos | Financia- mentos | Investi- mentos | | |
| | C/Prior | S/Prior | Total | Total | | |
| III. Setor Alimentação | 3,0 | 39,2 | 54,4 | 0,3 | 4,0 | 4,3 |
| 13. Produção agrícola (trigo) | — | — | — | — | — | — |
| 14. Armazéns e silos | 0,3 | — | 0,3 | — | — | — |
| 15. Armazéns frigoríficos | — | — | — | — | — | — |
| 16. Matadouros | — | — | — | — | — | — |
| 17. Mecanização da agricultura | 2,4 | 39,2 | 53,8 | 0,0 | 4,0 | 4,0 |
| 18. Fertilizantes | 0,3 | — | 0,3 | 0,3 | — | 0,3 |
| IV. Setor Indústrias de Base | 115,3 | 14,4 | 202,3 | 51,3 | 23,5 | 74,8 |
| 19. Siderurgia | 89,6 | 10,0 | 105,1 | 31,4 | 2,8 | 34,2 |
| 20. Alumínio | — | 1,3 | 1,3 | — | 2,3 | 2,3 |
| 21. Metais não-ferrosos | — | — | — | — | 0,3 | 0,3 |
| 22. Cimento | — | 3,1 | 3,1 | 2,4 | 1,3 | 3,7 |
| 23. Alcalis | — | — | — | 0,2 | — | 0,2 |
| 24. Celulose e papel | 12,8 | — | 13,0 | 0,0 | 6,4 | 6,4 |
| 25. Borracha | — | — | — | — | — | — |
| 26. Exportação de minérios | — | — | — | — | — | — |
| 27. Indústrias de automóveis | 12,9 | — | 56,3 | 16,7 | 3,5 | 29,2 |
| 28. Construção naval | — | — | 6,4 | — | 1,6 | 1,6 |
| 29. Indústria mecânica e material elétrico pesado | — | — | 4,2 | 0,6 | 5,3 | 5,9 |
| V. Setor Educação | 4,5 | — | 4,5 | — | — | — |
| 30. Pessoal técnico | 4,5 | — | 4,5 | — | — | — |
| B. Outros Financiamentos Extra-Metas | 13,9 | 9,2 | 45,1 | 11,0 | 11,7 | 22,7 |

FONTE: Relatório da SUMOC.

(1) — Financiamentos p/parte complementares p/indústria automobilística.

(2) — Partes complementares da indústria automobilística e máquinas e implementos agrícolas (Dec. 70 260 de 1/11/56).

(3) — Além dos citados no Item (2), abrange também os financiamentos autorizados nos moldes do Inciso 11 do art. 7 do Dec. 42 820 de 16/12/57.

(*) — A partir da Inst. 208 (27/6/51) todos os financiamentos externos passaram a ter remessas pelo mercado de taxa livre.

QUADRO XX

OPERAÇÕES EM MOEDA ESTRANGEIRA — AVAIS AUTORIZADOS — 1952/62 EM US\$ 1.000

| SETORES | até | | | | | | | | | | TOTAL 1952/62 | % |
|---|--------|---------|---------|---------|--------|--------|--------|---------|-------|--|------------------|---|
| | 1956 | 1957 | 1958 | 1959 | 1960 | 1961 | 1962 | 1952/62 | | | | |
| TRANSPORTE | 24.556 | 21.992 | 43.338 | 1.953 | 33.918 | 2.700 | 43.573 | 172.040 | 24,8 | | | |
| Ferrovias | 24.556 | — | — | — | — | 2.700 | — | 27.266 | 3,9 | | | |
| Rodovias | — | 4.445 | 5.118 | — | — | — | 1.290 | 10.763 | 1,6 | | | |
| Aerovias | — | 13.485 | 9.630 | — | 33.918 | — | 42.373 | 99.406 | 14,3 | | | |
| Navegação, portos e dragagem | — | 4.062 | 28.590 | 1.953 | — | — | — | 34.605 | 5,0 | | | |
| ENERGIA ELÉTRICA | 41.400 | 54.413 | 15.280 | 23.629 | 4.535 | 33.639 | 3.293 | 176.189 | 25,4 | | | |
| INDÚSTRIAS BÁSICAS | 6.955 | 30.678 | 115.298 | 124.823 | 32.581 | 5.409 | 17.517 | 333.261 | 48,1 | | | |
| Metalurgia | 1.860 | 8.467 | 104.454 | 113.537 | 30.322 | 5.089 | — | 263.729 | 38,1 | | | |
| Siderurgia | 1.860 | 6.481 | 104.454 | 113.277 | 25.868 | 5.089 | — | 257.029 | 37,1 | | | |
| Metal dos não-ferrosos | — | 1.986 | — | 260 | 4.454 | — | — | 6.700 | 1,0 | | | |
| Mecânica | — | 219 | — | — | — | — | — | 219 | 0,0 | | | |
| Material ferroviário | — | 1.880 | — | — | — | — | — | 1.880 | 0,3 | | | |
| Automobilística | — | — | — | — | — | — | — | — | — | | | |
| Construção naval | 2.403 | 9.869 | 10.218 | 4.667 | 1.534 | 320 | 5.167 | 34.178 | 4,9 | | | |
| Material elétrico | — | — | — | 1.944 | — | — | — | 1.944 | 0,3 | | | |
| Celulose e papel | 2.692 | — | — | — | — | — | — | — | — | | | |
| Química | — | 10.13 | — | — | — | — | — | — | — | | | |
| Outras | — | — | — | 175 | 300 | — | 12.350 | 23.068 | 3,3 | | | |
| AGRICULTURA E SETORES COMPLEMENTARES | 3.500 | 5.339 | 1.000 | 4.500 | 425 | — | — | 5.541 | 0,8 | | | |
| Agricultura | — | — | — | 535 | 1.087 | — | 61 | 11.522 | 1,7 | | | |
| Matadouros industriais | — | — | — | 535 | 1.087 | — | — | — | — | | | |
| Armazéns e silos | 3.500 | 5.339 | 1.000 | — | — | — | — | — | — | | | |
| Armazéns frigoríficos | — | — | — | — | — | — | — | — | — | | | |
| TOTAL | 76.421 | 112.422 | 174.916 | 150.940 | 72.121 | 41.748 | 64.444 | 693.013 | 100,0 | | | |

FONTE: Relatório do BNDE.

QUADRO XXI

COMPOSIÇÃO PERCENTUAL DOS RECURSOS FINANCEIROS PARA O PLANO DE METAS — ESTIMATIVA REALIZADA EM 1957

| | Energia | Transporte | Siderurgia | Automobilística | Outras Indústrias | Demais Metas |
|--------------------------------|---------|------------|------------|-----------------|-------------------|--------------|
| Orçamento Federal ¹ | 27,4 | 67,8 | 10,06 | — | 6,9 | 60,2 |
| Estadual | 21,6 | 0,3 | 12,18 | — | — | 7,6 |
| Recursos próprios ² | 40,2 | 19,4 | 24,2 | 92 | 65,8 | 24,5 |
| Financiamentos públicos | 10,8 | 12,5 | 53,7 | 8 | 27,3 | 9,7 |

FONTE: Plano de Metas 1957.

(1) Inclusive fundos vinculados à aplicações específicas.

(2) Inclusive reservas e lucros não distribuídos das empresas estatais.

Observada panoramicamente, a política de capital estrangeiro do Plano de Metas representa um conjunto de práticas altamente eficazes em termos de obtenção de recursos externos vitais ao êxito do Plano, ainda que tais recursos encerrem um alto custo para a Nação, em virtude da forma pela qual foram obtidos. Um dos perigos implícitos nesta política, sobre o qual se têm escrito muitas páginas, consiste em que poderia permitir que fossem contabilizados como capitais do exterior montantes superiores ao efetivamente incorporado. Possibilitaram que uma parcela do excedente gerado internamente na economia fosse apropriado pelas empresas que gozaram dos benefícios legais, via subsídio implícito nas liquidações de créditos externos com taxa cambial de favor. Facilitaram a concentração do parque industrial, pois o acesso aos favores legais capacitava as empresas beneficiadas a controlar as demais do setor. Entretanto, se bem que incorrendo em tais prejuízos, em seu conjunto deve ser avaliada tendo presente que cumpriu sua função de sustentação das importações de equipamentos, numa conjuntura em que resultaria praticamente impossível a adoção de outros esquemas.

b) Ampliação da participação direta do setor público

Nesta seção interessa-nos destacar o ângulo quantitativo da participação direta do Estado na execução do Plano de Metas. Pôr em relevo o incremento desta participação em função da composição dos investimentos postulados pelo Plano. Os aspectos qualitativos desta ampliação e suas implicações instrumentais, bem como a mudança institucional implícita neste dilatamento das funções estatais, serão examinados oportunamente, em outra seção deste documento.

Ocioso insistir nas razões que conduzem, naturalmente, os países subdesenvolvidos, de forma paralela à construção dos estágios superiores da pirâmide industrial, a um crescimento mais que proporcional da participação direta do Estado nos fluxos integrantes da demanda global. Seja pelas maiores necessidades de capital social básico, seja devido à inércia empresarial na abertura de certas faixas industriais, seja pela maior pressão por serviços públicos e gastos sociais que acompanha a urbanização, cresce a participação do setor público. No caso do Plano de Metas, sua formulação inicial das inversões públicas pode ser vista no quadro XXI.

As estimativas da FGV mostram, com clareza, a extensão do incremento resultante. Assim, a participação do governo na formação bruta de capital fixo (exclusive empresas estatais) cresce de 25,6% no quadriênio 1953/56 para 37,1% nos quatro anos do Plano de Metas. Esta cifra não ilustra em toda a medida o incremento relativo do setor público no processo de poupança-inversão, uma vez que não computa o papel das empresas estatais. Se incluídas, apenas as do governo federal elevariam a participação para 47,8%, no período 1957/60. Refletindo a acumulação de estoques invendáveis de café, teria sido de responsabilidade estatal 75% dos investimentos na formação de estoques dos anos do Plano. Finalmente, com base nos dados apresentados no Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico-Social — 1963/65, registra-se uma ampliação, no período 1947/60, da participação governamental nos dispêndios de consumo de 14,3% para 20,3%, tomando os anos-limite da série. Neste período, o consumo público cresceu em termos reais à taxa anual de 8,3% contra 5,3%, razão incremental do consumo privado.

Observando de outro ângulo esta ampliação, verifica-se uma mudança na estrutura das operações creditícias. A participação do setor público nos saldos de empréstimos ao final do ano cresce de 15,3% no triênio 1954/56 para 19,5% no triênio subsequente. Neste período cresce, igualmente, a participação do Banco do Brasil no total

das operações bancárias, outorgando aproximadamente metade do total de empréstimos ao setor privado, no final dos anos 50. Curioso observar que esta ampliação do papel exercido pelo banco oficial não exclui o setor privado destes recursos, uma vez que marcham paralelamente à expansão do banco suas operações com a área privada da economia. Ao acentuar-se a dependência de empréstimos oficiais por parte das empresas, cresceu, pelo menos em tese, o papel preenchido pelo Estado como orientador das atividades econômicas. Este ponto ver-se-á melhor nas páginas adiante.

Esta ampliação da participação pública da parcela do PBI implicou em responsabilidades adicionais do mecanismo de financiamento. Se bem que se tenha feito apelo às fontes tradicionais, é necessário registrar-se que em sua parcela mais significativa os recursos provieram de via expansionista, através de vultosos déficits de caixa do setor público, com subsequente incremento no total de meios de pagamento. As tentativas parciais para conter a multiplicação bancária das emissões adicionais conduziram — porque parte dos recursos coletados da emissão secundária serviram para financiar operações do Banco do Brasil — à ampliação da importância desta instituição nas operações creditícias.

c) O estímulo às inversões privadas prioritárias

O terceiro grande pilar da política econômica do Plano residiu na concessão de estímulos ampliados às inversões privadas que se orientassem para os setores contemplados no Plano de Metas. Podemos sintetizar estes favores em três grandes grupos. Pelo primeiro, garantia-se acesso e asseguravam-se condições extremamente favoráveis — porque implicavam numa redução dos custos monetários do investimento — à obtenção de financiamentos externos. Pelo segundo, concedia-se créditos a longo prazo, com baixa taxa de juros e prolongados períodos de carência e amortização, que cobriam parte substancial do investimento fixo prioritário. Pelo terceiro, reservava-se o mercado interno para os novos setores industriais a instalar.

O primeiro conjunto de favores já foi objeto de exame sumário. O segundo pode ser visualizado com apoio do quadro XXII, que detalha a aplicação de recursos em moeda nacional pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, principal agência financiadora. Importante sublinhar que, em condições de acentuada deterioração interna de preços, a concessão de créditos a longo prazo com baixa taxa de

juros traduzia-se num subsídio adicional, não calculado, à formação do capital das empresas, o que tornava particularmente atraente a obtenção destes empréstimos.

O terceiro grupo de favores dizia respeito à reserva de mercado interno às produções substitutivas. Antes da reforma da tarifa aduaneira de 1957, a reserva baseava-se no controle de câmbio. A discriminação administrativa protegia as produções internas. A partir da reforma, o mecanismo de proteção tornou-se mais eficiente. Não apenas alíquotas elevadas foram impostas às importações, como também manteve-se, em certas faixas, o controle direto da oferta de taxas cambiais e regulamentou-se o estatuto de registro de similar, que uma vez concedido a um setor industrial julgado maduro, impedia qualquer importação favorecida do produto, mesmo quando objeto de financiamento externo.

Poder-se-ia fazer ainda referência a um estímulo de particular importância na implantação da indústria automobilística e de construção naval. A concessão de câmbio subsidiado para a importação de insumos e partes complementares utilizadas por estes setores, desde que atendidas certas exigências estipuladas nos planos específicos de seu desenvolvimento.

Esses estímulos conduziam não apenas à redução no custo de investimento, como também elevavam substancialmente a rentabilidade das inversões nos setores prioritários. Seja porque componentes utilizadas no processo de produção eram fortemente subsidiadas, seja porque o nível fixado de barreira alfandegária permitia fixação de preços em condições de não concorrência. Compreende-se, pois, que este quadro, favorecendo uma concentração de riqueza e dos benefícios de industrialização (dados os reduzidos empregos criados³⁶ e a baixa tributação destas atividades, devido às características do sistema tributário brasileiro), tenha sido tão atraente e provocado tão ampla resposta empresarial às proposições do Plano de Metas.

*d) O tratamento do problema da estabilidade*³⁷

A diretriz básica do Plano fica evidenciada pela observação das características das medidas monetárias, cambiais, fiscais, salariais e de fixação de preços, ligadas à correção dos desequilíbrios inflacionários. Isto é, da observação do uso destes instrumentos retira-se uma avaliação da qual o destaque no plano das preocupações da política econômica, conferido ao objetivo maior proposto — a industrialização

pesada. Indica com clareza a subordinação das medidas da política de estabilidade ao atendimento dos objetivos de transformação da economia.

Já se disse que um exame superficial das condições vigentes (superprodução de café, déficits do Tesouro, contração do poder de compras das exportações, etc.) ao dobrar os anos 50, apontando desequilíbrios interno e externo, aconselharia prudência no dimensionamento dos objetivos a serem propostos à economia. Deveria, inclusive, ao observador desavisado, sugerir prioridade à correção dos desequilíbrios.

Pelo contrário, como já se viu não se enfatizou o problema da recuperação do equilíbrio como meta maior. O processo de industrialização já havia atingido um estágio em que explicava seus interesses. Consciente da necessidade de continuar e ultimar aquele processo de substituição de importações seguido no após-guerra, o Plano de Metas veio a redinamizar a economia. Em sua formulação inicial adotou atitude indiferente quanto ao problema inflacionário, não revelando qualquer particular preocupação com o problema do desequilíbrio monetário, fiscal ou na balança de pagamentos. Esta significativa indiferença inicial iria ser confirmada pela posição subordinada da correção dos desequilíbrios aos superiores interesses da industrialização.

Da observação das medidas de curto prazo ver-se-á que, no tocante à instabilidade, se contemplaram providências estabilizadoras até o ponto em que não afetassem a consecução dos objetivos propostos. Nestas oportunidades a opção foi clara e no sentido do desenvolvimento industrial. Na verdade, não se deu uma ação paralela, porém condicionada, de contenção dos desequilíbrios. Os instrumentos cambiais, a política creditícia, orçamentária, etc., com ação ligada, ou diretamente atuante, sobre os desequilíbrios, estiveram quase sempre orientados a outros propósitos que o da contenção da alta de preços. Não foram operados paralelamente, segundo uma hipótese de estabilidade. Como se verá a seguir, as ações instrumentais nestas matérias estiveram basicamente preocupadas em fornecer um esquema de financiamento eficiente para o Plano ou em criar condições políticas favoráveis à sua execução.

Na verdade, não apenas a política "antiinflacionária"³⁸ no período se colocava de forma subordinada ao Plano de Metas. Este, em sua formulação, trazia implícita uma intensificação da alta de preços. Forçosamente, emergiriam desajustes parciais de um esforço de transformação qualitativa em tal profundidade, não previsíveis pelo mais rigoroso esquema de planejamento, quanto mais pelos empíricos siste-

QUADRO XXII

BNDE — APLICAÇÃO DE RECURSOS — OPERAÇÕES EM MOEDA NACIONAL

| SETORES | Colaboração Financeiras Autorizadas — 1952/62 | | | | | | TOTAL 1952/62 | % |
|--|---|---------|----------|----------|----------|----------|------------------|----------|
| | Até 1956 | 1957 | 1958 | 1959 | 1960 | 1961 | | |
| TRANSPORTE | 10.247,7 | 1.629,6 | 530,0 | 1.925,6 | 646,7 | 222,0 | 15.201,6 | 15,3 |
| Ferrovias | 10.027,2 | 1.540,2 | — | 1.658,6 | 626,7 | 222,0 | 14.074,7 | 14,1 |
| Navegação, Portos, Dragagem | 144,5 | 89,4 | 330,0 | 267,0 | 20,0 | — | 850,9 | 0,9 |
| Outros meios de transporte | 76,0 | — | 200,0 | — | — | — | 276,0 | 0,3 |
| ENERGIA ELÉTRICA | 3.050,7 | 4.668,1 | 5.548,8 | 3.583,9 | 1.366,6 | 15.703,8 | 10.706,1 | 44,9 |
| Indústria Básica | 1.598,6 | 1.838,9 | 5.579,7 | 4.339,0 | 11.482,6 | 7.175,7 | 3.728,8 | 35,853,3 |
| Metallurgia | 147,3 | 1.040,0 | 4.419,1 | 1.592,9 | 11.080,0 | 6.390,7 | 762,8 | 25,432,8 |
| Siderurgia | 93,0 | 590,0 | 4.039,0 | 1.409,2 | 11.040,0 | 6.128,0 | 762,8 | 24,2 |
| Metallurgia dos não-ferrosos | 12,3 | 450,0 | 249,3 | 13,0 | — | 262,7 | 987,3 | 1,0 |
| Metallúrgicas diversas | 42,0 | — | 130,8 | 170,7 | 40,0 | — | 383,5 | 0,4 |
| Mecânica | 15,0 | 25,0 | 222,8 | 47,0 | — | 82,0 | 427,8 | 0,4 |
| Material ferroviário | 50,0 | — | 47,0 | 91,8 | 60,0 | — | 248,8 | 0,3 |
| Automobilística | 194,3 | 187,7 | 421,8 | 1.106,6 | 156,0 | — | 2.066,4 | 2,1 |
| Construção Naval | — | — | — | 1.122,0 | — | 189,0 | 340,0 | 1,7 |
| Material Elétrico | 128,0 | 205,9 | — | 40,0 | 166,1 | — | 540,0 | 0,6 |
| Celulose e Papel | 66,7 | 150,0 | 354,0 | 277,1 | — | 84,0 | 931,8 | 0,9 |
| Química | 993,3 | 230,3 | 200,0 | 61,6 | — | 400,0 | 4.449,2 | 4,5 |
| Outras | — | — | 15,0 | — | 20,5 | 30,0 | 105,5 | 0,1 |
| SETORES COMPLEMENTARES DA AGRICULTURA | 483,9 | 309,1 | 483,2 | 184,0 | 59,1 | 771,0 | 1.328,0 | 3,6 |
| Mata-douros industriais | 94,0 | 200,0 | 25,0 | 184,0 | 46,5 | 31,0 | 50,0 | 0,6 |
| Armazéns de silos | 299,0 | 109,1 | 458,2 | — | 12,6 | 340,0 | 942,0 | 2,2 |
| Armazéns frigoríficos | 90,9 | — | — | — | — | 400,0 | 336,0 | 0,8 |
| Total | 15.380,9 | 8.445,7 | 12.241,7 | 10.032,5 | 23.555,0 | 23.872,5 | 15.772,9 | 99.301,2 |
| | | | | | | | | 100,0 |

FONTE: Relatório do BNDE.

mas em montagem. O conseqüente *boom* tecnológico e o necessário estímulo ao processo de substituição conduziram e solicitariam um certo sopro inflacionário.

Porém, não seria este o aspecto mais importante da vocação inflacionista do Plano de Metas. Na ausência de um esquema de financiamento voluntário, utópico em país subdesenvolvido, o esforço industrial postulado supunha, implicitamente, a formação de poupanças forçadas e a provável ativação dos mecanismos de propagação das pressões inflacionárias.

Com base na estimativa de que as inversões do Plano de Metas apenas representariam 40% das inversões do setor público e que um terço destas inversões teria que ser financiado pelo exterior, portanto, não pela via forçada da alta de preços, tem-se dito que não haveria por quê, nestas condições, a execução do Plano intensificar os movimentos inflacionários. A alta de preços adviria de erros dos mentores da política econômica. Mesmo aceitando a cifra que faz *tabula rasa* das inversões induzidas pelo Plano, que não considera os mais dilatados prazos médios da gestação das inversões propostas, o argumento parece ser improcedente. Considera, implicitamente, que o Plano de Metas seria em boa medida alternativa de outras inversões que deixariam de se realizar, quando na realidade ele veio adicionar, em termos absolutos, novas responsabilidades ao setor público no processo poupança-investimento.

Qualquer que tenha sido a consciência das conseqüências posteriores, a reduzida preocupação com o problema geral da estabilidade fica evidenciada pela não consideração do anterior movimento inflacionário e pela proposição de um esforço adicional de investimento em projetos de longa maturação, sem a rigorosa previsão do correspondente esquema de financiamento. Ao longo da execução do programa, na medida em que as condições externas se tornavam relativamente menos favoráveis, ao se intensificarem certos desequilíbrios viria a se confirmar a posição secundária e coadjuvante da política "antiinflacionária".

Qualquer que seja a ponderação conferida à autonomia da decisão política na implantação do Plano de Metas, é indiscutível que, ao invés de diminuir os montantes de investimento, visando a atenuar o movimento inflacionário, a decisão foi no sentido de confirmar o esforço. Às medidas de curto prazo se conferiu a tarefa de remoção dos obstáculos a esta trajetória. Deveriam postergar e amortecer os movimentos inflacionários naquilo em que prejudicassem os programas a longo prazo.

Resumindo, a presença de um processo inflacionário, a deterioração relativa das condições externas, conduziram, aparentemente, a conferir peso à consecução da estabilidade. Ao invés, o Plano de Metas não parece considerar relevante o problema. Pelo contrário, na medida em que se admita um certo "raio de manobra", quando de sua formulação, suas decisões tenderam mais a agravar aquele processo inflacionário, pela inclusão de investimentos de urgência e prioridade discutíveis, tais como a construção da nova capital. Demais, ao longo da execução do Plano ver-se-ão, atuando em prol da industrialização, os instrumentos monetários, cambiais e fiscais. Estes instrumentos atuaram subordinando o problema da estabilidade à industrialização por dois ângulos. Por um lado, forneceram um pragmático esquema de financiamento ao esforço de inversões, preenchendo, em grande parte, a lacuna do inexistente mercado de capitais. Por outro, procuraram atenuar aquelas conseqüências mais perturbadoras do processo inflacionário, visando a manter as bases de apoio político ao Plano. Não se intimidaram, entretanto, com a intensificação dos movimentos inflacionários, sempre que sua ação fosse objetivamente importante para a consecução das metas do Plano. Paralelamente, através da adoção de medidas no mais das vezes postergadas ao problema, pois apenas continham os efeitos mais visíveis dos desequilíbrios do sistema, buscavam minimizar o desgaste político decorrente da inflação. É preciso ter presente que a orientação das medidas de curto prazo nestes dois sentidos antagônicos confere um caráter paradoxal ao tratamento geral do problema inflacionário na segunda metade dos anos 50. Porém, tendo presente a prioridade das metas de longo prazo e que se imputava àqueles instrumentos, por um lado, a função de carrear recursos pelas linhas de menor resistência e, por outro, manter politicamente o programa, ganha coerência com adoção simultânea de medidas contraditórias.

Nunca é demais insistir no fato de que ao rápido crescimento econômico alcançado se deve o conjunto de conseqüências habitadoras desta política de contemporizações contraditórias. O dinamismo da economia brasileira absorvia parte das tensões, na medida em que possibilitava níveis crescentes de investimento, sem conduzir à perda absoluta de renda por outros setores da economia. A renda real do trabalhador urbano não decaiu e no cômputo final nenhum setor perdeu posição em termos absolutos. Permitindo um ajustamento na margem, o crescimento econômico tornou compatível um processo de transferência forçada dos recursos adicionais gerados para o setor público e empresas (um dos objetivos da política de curto prazo), com a

defesa de flutuações acentuadas nos níveis de consumo dos assalariados (via tentativas de contenção de preços dos produtos de subsistência), através da aplicação de medidas aparentemente incoerentes.

Com isto não se quer dizer que tivesse o governo consciência do que realizava com o manejo dos instrumentos monetários, fiscais, de controle de preços e de salários. Nestas matérias atuou às apalpadelas, da maneira a mais empírica. Apenas agora, olhando para trás, extraem-se aquelas duas características do comportamento dos instrumentos. Igualmente, é da observação da evolução atravessada que se entende o porquê das medidas assumidas sem qualquer plano diretor. Tudo se passou como se tivesse a evolução anterior obrigado a continuidade de transformação estrutural e disposto as condições para a execução da política, na aparência, paradoxal.

Neste enquadramento se encontra a política de preços adotada no período. Procurou-se, por distintos processos, resistir a reajustes nos preços de itens básicos de subsistências ou de insumos, considerados de importância na determinação da estrutura de custos. Assim, assistiu o período do Plano a uma continuação dos tradicionalmente mal sucedidos esforços de contenção dos preços de subsistência, via aplicação de controles diretos. Tais medidas têm sido criticadas por desestimuladores da produção primária. Outros ressaltam a sua inocuidade. Sem contestar a procedência destas críticas sublinha-se que, se por um lado os controles diretos de preços não conseguiram beneficiar a longo prazo os consumidores urbanos às expensas dos produtores rurais, nem tampouco conduziram à eliminação da alta de preços, por outro, não é menos verdadeiro que, interajustes das tabelas de preços, algum benefício adveio para os consumidores. O fato de ter-se mantido inalterados, mesmo que por períodos reduzidos, os preços agrícolas, contribuiu para amortecer em alguma medida as solicitações por reajustes salariais, se bem que transferindo para a frente pressões acumuladas. É um bom exemplo da tendência para postergar o combate dos desequilíbrios, via contemporização de algumas de suas conseqüências mais visíveis.

De qualquer forma, a crítica aos controles de preço não deve esquecer que antes que estas práticas se desmoralizem, devido à melhor organização dos produtores e comerciantes, elas conferem segurança à opinião pública de que seus interesses estão sendo considerados — que não se encontram desprotegidos face às manobras altistas —, finalidade política precípua destas medidas. Se, em relação aos preços agrícolas, o esquema de contenção teve reduzido êxito, quanto a outros itens o governo obteve melhores resultados. O mais conspicuo exemplo

está nos aluguéis, sujeitos a uma legislação defensiva dos inquilinos e mantenedora dos aluguéis já contratados, inalterados. Outro exemplo se localiza nas tarifas do sistema estatal de transporte-comunicações. O setor concedeu preços políticos mantendo fortemente subsidiado o item de transporte no orçamento doméstico de amplos segmentos da população urbana.

Em relação a outros itens de transporte, o Estado subsidiou-os, indiretamente, via concessão da taxa cambial subsidiada para as importações de petróleo e derivados. Aliás, o governo se empenhou para que os itens importados a câmbio de custo se mantivessem subsidiados amplamente ao longo do Plano de Metas, resistindo a reajustar a taxa cambial destas importações. Com alguns destes produtos (trigo) visava diminuir impactos altistas no orçamento doméstico. Noutros, buscava diretamente apoio político de grupos influentes na opinião pública — papel de imprensa e celulose. Finalmente, em certos casos, aspirava, através de subsídios diretos a produtores, a atender diretamente aos consumidores — petróleo e derivados. Em relação a esses produtores, manteve o governo uma taxa cambial subsidiada e se esforçou por evitar seu reajuste freqüente. Tais práticas se traduziram numa política de estímulo ao consumo desses bens, em muitos casos não recomendável ao contexto brasileiro (trigo e gasolina de autos de passeio). Contudo, tiveram efeitos favoráveis se bem que reduzidos e oscilantes, na defesa do salário real. De alguma forma ajudaram a manter relativamente contidos certos mecanismos de proteção. Noutros aspectos da política de preços, pode-se registrar a preocupação de obter apoio político animando as ações governamentais. Alguns insumos (aço e energia elétrica) tiveram seus preços relativamente contidos, beneficiando o parque industrial consumidor, muito embora criando problemas ampliados para o financiamento das empresas desses setores.

Outro excelente exemplo reside no tratamento das exportações. Apesar de declaradamente interessado na ampliação da capacidade para importar da economia, o governo manteve por longos períodos sem reajustar as bonificações pagas aos exportadores de produtos primários, desestimulando as exportações destes bens. Assim procedeu para evitar a imediata elevação interna de preços e restrição a curto prazo no consumo destes produtos. Curiosamente, pode-se registrar medidas elevando simultaneamente a remuneração das exportações e a aplicação de controles restritivos, ao primeiro sinal de carência interna.

Em paralelo a esta política de contenção de preços através da aplicação de controles diretos, registram-se tentativas do setor público

de intervir e substituir o esquema de comercialização e distribuição de gêneros, com êxito muito reduzido.

Em seu conjunto, as práticas imediatistas em relação a preços visavam à obtenção de apoio político para a ação governamental e engendraram por outros mecanismos derivados (déficits das empresas produtoras de insumos básicos, expansão das importações subsidiadas, etc.) problemas à execução da própria política de longo prazo, ao acentuarem desequilíbrios internos no sistema. Porém, removeram obstáculos à adoção de outras práticas mais importantes para a consecução das metas. Isto é particularmente pertinente em relação à política de contenção salarial (funcionalismo público e operários industriais). Durante o período do Plano de Metas buscou-se manter constantes os salários nominais, resistindo à concessão de reajustes, facilitando-se assim a captação de poupanças forçadas dos setores de rendas contratuais. Porém, é bastante válida a suposição de que sem aquela caótica e paradoxal política de preços, dificilmente teria o poder público logrado manter, por tão longos períodos, as escalas salariais, antecipando para o período do Plano altas de custos perturbadoras dos programas em curso. Evidente que o fator maior para o êxito desta política foi a presença da oferta flexível de mão-de-obra sem elevado grau de organização sindical, porém, aquela política de preços explica parte do comportamento salarial, de indiscutível relevância na obtenção das altas taxas de investimento e na contenção, relativamente bem sucedida, da exponencial inflacionária.

Outro aspecto, em que a política econômica do período esteve visivelmente atrelada à remoção de obstáculos para execução do plano a longo prazo, impondo, em conseqüência de sua ação imediata, problemas ampliados para os períodos subseqüentes, residiu nas operações cambiais explorando linhas de crédito de curto prazo para o financiamento de importações correntes ou pagamentos financeiros internacionais. Ao manifestar-se a tendência para a alta da taxa cambial nos leilões da categoria geral, preferiu realizar operações de *swaps* a retirar divisas do mercado financeiro (que desfrutou de taxa cambial inferior à da categoria geral). Tal operação permitiu, a curto prazo, a manutenção da taxa de câmbio estável nos dois mercados e a obtenção de recursos adicionais em moeda nacional (diferença entre a taxa de venda da divisa na categoria geral e taxa de contratação dos *swaps*).

Porém, criou vultosos compromissos de pagamentos a curto prazo, para os quais não se dispunha das correspondentes divisas. Além do mais corria o setor público o risco de ter que liquidar o *swap* comprando divisas a preço mais elevado. Contudo, com esta prática, a

pressão sobre a taxa era transferida, e sustentava-se o cruzeiro sobrevalorizado.

Ao examinar a política orçamentária e os esquemas de financiamento dos déficits do Tesouro, evidenciam-se mais outros ângulos da política econômica contemporizadora. Sua atitude em relação aos distintos itens da despesa pública confirma os comportamentos identificados em outros campos. Em relação ao funcionalismo, realizando no período uma diminuição de seus salários reais através de contenção de suas aspirações salariais. Nos anos de reajustes, as pressões salariais incontidas repercutiram amplamente no nível de gasto público, amplificando os desequilíbrios orçamentários. Apesar de tal política salarial ter conduzido, em parte, a uma deterioração dos serviços públicos tradicionais, que tiveram sua oferta quantitativa e qualitativamente prejudicada, obteve o governo poupanças reais desta origem. Contrastando com esta política salarial aplicada ao funcionalismo, ampliou-se mais que proporcionalmente o item subsídios na estrutura de gastos. Por uma combinação da manutenção de preços políticos no sistema de transporte — comunicações com o atendimento às pressões dos grupos assalariados destas áreas, que além de ocuparem um setor estratégico detêm longa experiência em organização sindical —, assumiu o governo pesados encargos financeiros sob este título, seja no atendimento de suas empresas, seja apoiando companhias de navegação marítima e aérea do setor privado. Finalmente, em relação às despesas de capital, elas refletem em sua dimensão e composição, com fidelidade, os objetivos propostos pelo Plano de Metas, tendo sido preservadas, sem vacilações, as dotações. É importante sublinhar que foram mantidas as tradicionais inversões (realizadas fora do Plano) pacificadoras das reivindicações políticas de outros setores e regiões não dinamizadas.

Tal política orçamentária conduziu a uma ampliação da participação do dispêndio do governo no produto nacional. Na ausência de adequado esquema de financiamento suscitou a aparição de déficits de importância, constituindo-se num dos principais mecanismos de expansão dos meios de pagamento na segunda metade da década.

Nesse contexto, não se pode responsabilizar a estrutura tributária federal pela aparição de déficits no período. Formada por tributos com base impositiva dinâmica (renda de empresas e indivíduos; consumo de produtos industriais; de lubrificantes e combustíveis, de produtos importados; e movimento financeiro), tenderia a ampliar mais que proporcionalmente a receita fiscal numa economia em desenvolvimento, desde que os impostos tivessem taxas *ad valorem* (o mesmo não ocorria com a unidade política de menor dimensão — municípios — fato este

que, entre outros, conduziu em 1961 a uma alteração constitucional do sistema de divisão de tributos pelos três níveis político-administrativos, com vistas a reforçar a posição fiscal da municipalidade). Em resumo, a estrutura tributária federal foi flexível à alta de preços e modificação da composição do produto. Em relação à receita tributária, a política econômica no decênio foi afirmativa dentro dos marcos convencionais do sistema fiscal brasileiro, atuando de forma eficiente. Ao longo do período, transformaram-se em *ad valorem* as tabelas específicas remanescentes ou se promoveu seu freqüente reajuste. Os prazos de recolhimento dos tributos foram antecipados. Ampliou-se, em certa medida, a base tributária e as alíquotas impositivas. Em conseqüência, a carga fiscal cresceu-se ao longo dos anos 50. Porém, se neste particular a política econômica conduziu-se de forma a estabelecer um esquema satisfatório de financiamento governamental, fracassou em relação aos preços de serviços públicos, particularmente às tarifas dos sistemas de transporte. As condutas atrás apontadas fizeram inflexível este item da receita corrente, engendrando em parte os déficits neste setor, que representaram aproximadamente 50% do déficit federal.

Apesar de satisfatória a captação fiscal, e mesmo admitindo-se uma fixação mais realista das tarifas de transportes, a ampliação do dispêndio governamental teria feito aparecer déficits na execução orçamentária. A análise de como foi financiado o desequilíbrio põe à luz mais um aspecto da política de adoção de linhas de menor resistência para a consecução do Plano de Metas.

O esquema de financiamento do déficit governamental, salvo uma pequena proporção atendida pela colocação de Letras do Tesouro, repousou na expansão dos empréstimos do Banco do Brasil ao governo. Contudo, não se pode assumir que o acréscimo do débito do setor público com o sistema bancário exprima fielmente o fator primário de expansão de meios de pagamento, representado pelos déficits governamentais. No Brasil, contou o setor público com uma fonte adicional de recursos de caráter tributário, advindos do controle de sistema cambial com taxas múltiplas. A diferença entre taxas cambiais de importação e exportação substituiu o ausente imposto de exportação. A diferencial foi particularmente ampla sobre aqueles produtos de maior produtividade (café e cacau). Com o montante de recursos assim obtidos, basicamente se procedia ao pagamento de subsídios (trigo, papel, fertilizantes), e se garantia o esquema de aquisição dos excedentes de café, visando à defesa do preço internacional do produto.^{36a} O saldo líquido sobranete, após estas operações, constituiu, na verdade, uma fonte adicional de recursos para o financiamento do déficit de caixa do governo.

O saldo dos ágios cambiais atenuava, por conseguinte, como um tributo extra-orçamentário, o impacto do débito de caixa do Tesouro sobre os meios de pagamento. O montante destes saldos dependia de três elementos básicos: sobre-taxa média paga pelos importadores (ágio médio); bonificação paga aos exportadores; produção exportável de café. Em relação aos dois primeiros elementos, a política cambial exercia importante controle. Visando a impedir que a desvalorização externa do cruzeiro acelerasse a alta interna de preços, a política cambial procurou manter estável o mais possível a taxa de câmbio. Ao manifestar-se a tendência altista, buscou o governo detê-la, via ampliação de oferta de divisas, comprometendo as principais linhas de crédito de curto prazo. Igualmente, tendia a conter a taxa de câmbio aplicada às importações subsidiadas. Tal orientação se refletia sobre a receita do fundo de ágios, além de afetar diretamente a receita da tarifa aduaneira (o dólar fiscal estava relacionado com as sobre-taxas cambiais). Em relação ao segundo elemento — bonificações pagas aos exportadores de café — procurou o governo mantê-las fixas o maior período possível. Porém, os agricultores e exportadores de café, como grupo de pressão organizado, não somente puderam obter em muitas ocasiões reajustes na bonificação paga, como desfrutaram, em compensação, da garantia de compra de toda a produção cafeeira. Tal política, além de não desestimular a expansão de produção nas terras antigas, pois a taxa se formava a nível de manter a rentabilidade destas regiões, tornava a cultura cafeeira, na nova fronteira agrícola uma atividade primária de alta rentabilidade, engendrando, por conseguinte, um ciclo expansivo na oferta interna de café. Se é criticável esta política que conduziu ao uso irracional de fatores e posterior ampliação de problemas financeiros, é preciso não esquecer que deu base à transferência de recursos gerados no setor exportador para as atividades industriais, como ver-se-á mais adiante. Porém, o reajuste das bonificações e a flutuação na produção do café introduziram um elemento perturbador adicional no financiamento do setor público, chegando, por vezes, inclusive a ampliar o desequilíbrio orçamentário (1959).

Esta vulnerabilidade fiscal foi, em certo sentido, a contrapartida da possibilidade aberta pelo café (dada a elevada produtividade de sua cultura na nova fronteira agrícola) ao governo, de captar parte das rendas do setor, estimulando o processo de industrialização substitutiva.

A diferença entre o incremento do débito da União com o sistema bancário e o saldo líquido dos ágios dimensionava, assim, o verdadeiro desequilíbrio das contas governamentais. Absorvida pelo sistema sob a

forma de expansão primária de meios de pagamentos representava a parcela de tributação indireta, via movimento inflacionário, aplicada aos setores sem grande capacidade de defesa de seus níveis de renda real.

Poderiam ser alinhados diversos esquemas alternativos de financiamentos tendentes a afetar em menor extensão o nível de preços do que a forma adotada de cobertura dos desequilíbrios governamentais no caso brasileiro. Porém, a viabilidade política destes esquemas seria provavelmente nula. Afirmativa esta bem comprovada pelo malogro da política apresentada no conhecido esquema de estabilização proposto em fins de 1958.

Um primeiro esquema possível consistiria numa ampliação da carga tributária. Porém, a observação revela ter sido esta linha explorada intensivamente. As modificações tributárias ampliaram a carga fiscal. Os resultados obtidos representam, provavelmente, o limite de pressões tributárias que o sistema estava disposto a aceitar. Para uma elevação da carga tributária em maior extensão, impor-se-ia reforma de profundidade na estrutura do sistema tributário (captando recursos das reservas das empresas, tributando pesadamente os altos níveis de renda, alterando a estrutura do dispêndio pessoal). Isto significaria transferência fiscal de poupanças das empresas e limitação dos padrões individuais de consumo. Ocioso insistir no irrealismo destas medidas, face às forças atuantes no sistema.³⁹

Uma segunda alternativa consistiria no Estado passar, através de operações de crédito a médio e longo prazo, a captar parte das poupanças do setor privado. Um esquema deste tipo poderia ser viável em outras condições, se fosse assegurada satisfatória taxa de juros e defesa contra a desvalorização. Na verdade, se a economia não estivesse atravessando uma fase de expansão com crescentes oportunidades de inversão, talvez um esquema desse viesse a ser viável. Nunca, porém, num período de franca expansão, em que se abriam oportunidades face às quais os recursos das empresas se revelavam insuficientes.

Finalmente, poder-se-ia ter alterado a distribuição do crédito bancário, fazendo com que a ampliação dos empréstimos ao setor público não redundasse em expansão paralela do crédito às empresas. Esta alternativa foi ensaiada pela política monetária, porém, a própria orientação do Plano de Metas, os processos de produção mais prolongados e, portanto, mais capitalistas, e a base política em que se apoiava repudiaram prontamente este esquema. Inclusive, assistiu-se a uma cordata atitude governamental face às expansões secundárias de crédito ao setor privado, requerida pelo financiamento de seu capital de

giro. Aliás, outra não poderia ser a atitude do setor público, tendo presente o quadro de interesse existente. Sem insistir nesta matéria, deseja-se apenas registrar, de passagem, que a vulnerabilidade e pronta reação do setor privado a qualquer tentativa de aplicação de política restritiva de crédito foi, no caso brasileiro, sublinhada pela quase absoluta dependência do capital de giro, pelas empresas, do financiamento bancário. Numa etapa de progresso econômico, os fundos das empresas comprometiam-se com a aquisição de ativos fixos, aumentando a responsabilidade bancária nas operações correntes e criando aguda sensibilidade do setor privado a quaisquer cortes creditícios.

Neste sentido, compreende-se que o esquema expansionista de meios de pagamentos, apoiado no déficit do setor público, incorrendo em altos custos sociais ao recair principalmente sobre as classes de rendas contratuais, resultava de uma síntese de distintos interesses de certa forma convergentes na manutenção do movimento inflacionário. Não porque, conscientemente, aspirasse a extrair vantagens da inflação, mas sim porque suas posições no processo econômico conduziam à formulação de política econômica pelas linhas de menor resistência, tendentes a confirmar o movimento inflacionário. Porém, é indiscutível que, se não perseguiram conscientemente este resultado, ele serviu admiravelmente aos interesses do setor industrial, dominantes do panorama político.

Resumindo a exposição, não significa terem perseguido diretamente a inflação como instrumento, porém, que a engendraram devido à estrutura e entrecosques de seus interesses. Conduzindo a política econômica — ao assegurar-se acesso ao crédito pelo setor privado, ao sustentar-se salários, ao subsidiar-se e incentivar-se as importações de equipamentos — a fornecer ao setor privado um satisfatório esquema de poupança-inversão, explorador das oportunidades industriais abertas na evolução do processo de substituição de importações que, de certa forma, repousava na alta de preços. A resultante inflacionária, fruto da política econômica exposta, possibilitou a captação, pelo governo e empresas, de parcelas do acréscimo de produto da economia, via redistribuição regressiva de rendas.

Viu-se que a alta de preços resultou da convergência de um conjunto de forças tendentes a complementar e completar o processo de diversificação industrial do país. Viu-se que, no plano da política econômica, resultou de seu encaminhamento pelas linhas de menor resistência, via montagem de esquema de financiamento o mais viável face às condições objetivas do país, canalizando energias na direção anunciada pelo Plano de Metas. Tais práticas foram compatíveis, no

período, com o desenvolvimento econômico, tanto que o prolongado processo inflacionário não apresentou nestes anos os prejuízos academicamente apontados,⁴⁰ e a economia desfrutou alta taxa de crescimento do produto atingindo um estágio de profunda integração industrial.

Claro está que tais resultados poderiam ter sido obtidos em termos teóricos por um esquema mais racional, mais ajustado, sem tal acentuação dos desequilíbrios. De resto, não se deve esquecer que, neste período, e em grande medida como seqüência dessas práticas, criaram-se problemas ampliados para a fase posterior, no seio dos quais a economia atualmente se debate, como ver-se-á a seguir. Poderiam ter sido obtidos sem tão desrespeitosa atitude em relação a uma taxa anual de inflação superior a 20%. Porém, na medida em que desenvolvimento é um processo histórico vivido por uma sociedade e marcado por todos os seus traços, e não um modelo de laboratório, cabe a pergunta se tem sentido enunciar juízos de valor, ou julgamentos morais, sobre um esquema político que revelou tal adequabilidade à etapa que a economia atravessou.

O saldo do período

A conclusão do Plano de Metas, de certa forma, coincide com a finalização do longo processo de diversificação industrial atravessado pela economia brasileira no contexto do modelo de desenvolvimento por substituição de importações. A industrialização induzida pelo estrangulamento externo, que caracteriza o modelo, iniciada na depressão de 1929, teve seu coroamento e sublimação na segunda metade do último decênio. Neste período, sob o esquema do Plano de Metas, foram superadas as anteriores taxas de crescimento da economia. No período 57/61 o PBI cresceu 7,9% aa contra 5,2 aa no quinquênio precedente. Tal resultado decorreu do esforço concentrado de inversões na montagem de um sistema industrial integrado em termos verticais, onde se fizessem presentes, com peso, setores produtores de bens de capital e de insumos básicos. Se bem que esta estrutura industrial ainda apresente algumas desconexões, o principal foi realizado. Em termos qualitativos, o Brasil abre a década dos 60 com um perfil industrial de economia madura. Algumas indicações sintetizam o esforço realizado. O setor de transportes cresceu a 8,8% no período 57/61. Na última década a renda média do setor industrial praticamente dobrou.

Noutro trabalho do Centro de Desenvolvimento Econômico — CEPAL/BNDE⁴¹ está apresentada e discutida a afirmativa, segundo a qual o processo de industrialização induzido pelo estrangulamento externo, que havia conduzido a economia ao longo das três décadas posteriores à grande depressão, enquanto modelo dinâmico de desenvolvimento teria praticamente cumprido suas etapas finais sob égide do Plano de Metas, na segunda metade dos anos 50. A serem válidas as conclusões daquele estudo, não mais adviria do setor externo o imperativo à industrialização substitutiva, que havia suscitado o desenvolvimento anterior. Isto não significa que a industrialização nas faixas de substituição tenha passado a inviável. Apenas se considerava que para tal o principal elemento dinamizador residia no montante de gasto autônomo do setor público e não na procura insatisfeita, devido ao estrangulamento externo. Poderia este estrangulamento continuar induzindo inversões substitutivas marginais na economia, porém, o montante de inversões daí resultante não seria capaz de sustentar o ritmo passado de crescimento, devendo o impulso principal derivar de crescentes investimentos governamentais.

Contudo, para a evolução posterior da economia o fato mais marcante foi o acentuado processo de substituição da importação de bens de capital. O coeficiente de participação dos equipamentos importados na oferta interna de equipamentos caiu de 54% em 1949 para 33% em 1958. Dada a versatilidade da indústria mecânica instalada, e a presença de certa subutilização no setor, acredita-se que, solucionados alguns problemas (deficiências de *engineering*, ausência de financiamento interno das vendas, etc.), sejam suficientes reduzidas inversões complementares para que a substituição de equipamentos, já realizada em termos potenciais, seja bem superior à indicada pelo coeficiente acima apontado. Estudo recente da CEPAL⁴² indica que 80% dos equipamentos requeridos para a expansão dos setores básicos poderão ser produzidos internamente com parque industrial existente. Em paralelo à industrialização, assiste o período a supremacia e a conformação da conquista dos centros de decisão política pelo setor urbano. A conjugação destes dois fatores dispõe, pela primeira vez para economia, a possibilidade de, com grande autonomia das relações com o resto do mundo, definir qual será sua futura trajetória evolutiva. Estão presentes algumas das pré-condições para um processo de desenvolvimento auto-sustentado e independente.

Contudo, o enunciar destes aspectos não significa ter a industrialização, via substituição, conduzido à configuração de economia

desenvolvida. Pelo contrário, na medida em que uma homogeneidade relativa de situações é atributo específico de país desenvolvido, a evolução parece ter acentuado os desníveis pre-existentes na economia. Ao manter à parte do progresso econômico, sob distintos ângulos, o setor primário, as regiões menos desenvolvidas e o segmento majoritário da população, a evolução econômica acentuou os desníveis setoriais, regionais e sociais. Porém, simultaneamente, dispôs as pré-condições necessárias para a correção destas disparidades, ao montar uma estrutura industrial integrada.⁴³

A acentuação dos desequilíbrios estruturais no curso da última etapa do processo de substituição das importações brasileiras pode assim ser resumida. Apesar da oferta de produtos agro-pecuários ter crescido 4,6% aa de 1947 a 1961, taxa algo superior ao ritmo de expansão demográfica (3,1%), praticamente se manteve inalterada a produtividade física média da terra, tendo a expansão da oferta se originado basicamente do alargamento da fronteira agrícola. No último decênio a população "ocupada" no setor primário cresceu mais de 41% e tal fato praticamente conduziu a manter quase estancado o produto gerado por homem utilizado na agricultura. A preços de 1949, registra-se uma melhoria de 10% no produto *per capita* do primário de 1950 a 1960. Todavia, a observação de dados globais oculta o fenômeno do progresso em algumas regiões agrícolas. Contudo, apesar desta ressalva, os dados acima apontados indicam claramente o amplo desnível existente entre o primário e o setor urbano, particularmente dramático face à presença de mais da metade da população brasileira neste setor estancado.

Os desníveis regionais explicam-se historicamente pela presença no território brasileiro de distintos sistemas econômicos primário-exportadores, e do fato de apenas um deles, a região centro-sul, ter engendrado um processo substitutivo.⁴⁴ A relativa autonomia da evolução deste pólo, não deflagrou, senão tardiamente, um processo de integração horizontal. Apenas nos últimos anos começa a se delinear um movimento expansivo da região mais desenvolvida e paralela dinamização das antigas regiões estancadas. Sem perquirir no porquê do fenômeno, os seguintes números ilustram a extensão das atuais disparidades inter-regionais. Em 1959, a renda *per capita* do mais rico Estado da região nordeste (nesta região está presente aproximadamente um terço da população brasileira) consistia em 30% da renda por habitante do Estado da Guanabara, o mais rico do país, foi superior em 76% à daquele Estado, e do Piauí, unidade mais pobre, atingia apenas 16,2%.

Finalmente, em relação às disparidades sociais, são escassos os dados para caracterizá-las com precisão. Porém, tem-se por provável que os desníveis sociais se ampliaram no bojo do processo industrial.⁴⁵ Não nos referimos aos evidentes aspectos que decorrem da combinação dos dois desníveis anteriormente citados. O que se quer é sublinhar o fato de, apesar do vertiginoso crescimento industrial, se terem criado empregos industriais no decênio 50/60 à taxa inferior à da expansão demográfica. No decênio, o emprego na indústria cresceu de 29% contra 37,2% da população. Tal comportamento, aliado à expulsão do campo e à atração metropolitana de populações rurais, conduziu à formação do terciário ocioso onde se deposita parcela importante da população urbana brasileira, cujo montante está por definir mas cuja presença é visível no crescimento populacional da periferia urbana pauperizada. Em alguma medida, esta oferta abundante de mão-de-obra não-qualificada prejudicou a barganha salarial na faixa. Ademais, o tipo de industrialização processada tendeu a favorecer, mais que proporcionalmente, em termos de oportunidades de emprego e incrementos salariais, a faixa qualificada. Assumindo-se que pouco mais de 60% da população urbana estaria, em 1950, integrada no sistema de alta produtividade, que esta proporção se deteriorou no último decênio à luz dos dados citados, e que os 55% de brasileiros que vivem no campo se encontram em nível muito inferior ao da população urbana, pode-se avaliar o corte existente na sociedade brasileira. Tenha-se presente, em adição à situação dos desníveis sociais, que estes não tendem a ser minorados pela política de inversões e gastos sociais do setor público. As populações deixadas à margem do processo econômico, dada sua inexpressividade em termos econômicos e conseqüente má organização política, não encontram, até o presente, acesso aos incrementos de produtividade da economia. Em muitos casos, na medida em que provêm da expulsão do campo, pioram de condições econômicas, devido à inércia obrigada das zonas de precipitação urbana.

Se bem que a pública constatação dos desníveis e a correspondente tomada de consciência das disparidades constituam o tema que anima o palco político brasileiro dos últimos anos, é difícil afirmar que tenham constituído nota dominante da evolução econômica anterior. Neste trabalho, assumir-se-á a constatação dos desníveis estruturais como precondição à colocação de novos objetivos à política econômica. Neste sentido, sua emergência adiciona objetivos alternativos à evolução posterior da economia num novo modelo de desenvolvimento. Porém, para este documento, o importante constitui a necessidade da

economia de pesquisar vias de entrada para um novo esquema de desenvolvimento, vencida a fase de transição em que se encontra, na qual se apresentam parcialmente indefinidas as linhas da futura evolução.

Em adição ao problema supracitado, podemos extrair do período do Plano mais dois dados de importância, para a antevisão dos problemas de política econômica no último triênio.

Em primeiro lugar, lembraríamos aquilo que se poderia denominar "esgotamento" das possibilidades de financiar, via inflação, o processo de formação de capital. Vimos que ao longo do Plano de Metas, no tocante ao problema inflacionário, procurou-se atenuar seus efeitos mais imediatos, sustentando-se, simultaneamente, o núcleo de decisões alimentador do próprio processo. O êxito do Plano tornou possível esta política, minimizando, no rápido crescimento econômico, as tensões oriundas do conflito de decisões. Entretanto, não as eliminou. Unicamente postergou a data de sua eclosão numa exponencial de preços. Poderia alguém otimista supor que a ulterior maior flexibilidade da economia e que a ampliação posterior da oferta interna resultante do êxito do Plano disporem *a posteriori* condições para um eficiente combate aos movimentos inflacionários. Entretanto, teria se esquecido de um dado elementar, inerente ao jogo realizado na segunda metade dos anos 50. Após um prolongado período, o processo inflacionário corre o perigo de se desligar dos fatores que o originaram e se tornar, neste sentido, "autônomo". Além disso, jogando na possibilidade de atenuar a alta de preços por cima, via incremento da oferta, estaria supondo, em decorrência, a continuidade do processo de inversão, o que reconstituiria no futuro quadro o mesmo problema de financiamento enfrentado no período do Plano. Esta hipótese só seria, por conseguinte, viável se a transformação da economia tivesse colocado à disposição do setor público e empresas um mecanismo alternativo de coleta de poupanças ofertadas voluntariamente.

Assim sendo, coloca-se como natural decorrência do Plano de Metas — na ausência de ampliação substancial do mercado de capitais, seja para valores públicos ou privados — uma intensificação do processo inflacionário. O fato de que a esta tendência se vieram somar posteriormente outros fatores, inclusive perturbações de ordem político-social, amplificadores do processo, não permite refutar a afirmativa segundo a qual o Plano gerou o núcleo da alta acentuada de preços nos últimos anos. Na verdade, esgotou as possibilidades do modelo pretérito de financiamento por via inflacionária, antes de ter surgido na economia um mecanismo alternativo. Conduziu a política

econômica a se defrontar com dolorosa opção. Não poderia o governo continuar financiando a expansão de seu dispêndio com base na geração adicional de meios de pagamento. Conduziria rapidamente a economia a uma hiper-inflação insustentável. Entretanto, tendo que contrair seus gastos (no quadro brasileiro hipótese bastante admissível, dada a prática impossibilidade de captar recursos adicionais, via tributação ou apelo a operações de crédito público), diminuiria paralelamente o mais importante componente autônomo da procura global, desestimulando a atividade econômica. Assim, o "esgotamento" conduziu à colocação da política fiscal do período seguinte, face a essa opção de custosas alternativas.

Por outro lado, se observamos o setor privado, vemos que o esquema do Plano lhe possibilitou um mecanismo de autofinanciamento, via captação de poupanças forçadas, que repousou no escasso controle (salvo exceções atrás citadas) sobre a alta extensiva de preços e na subsequente sanção monetária, oriunda da combinação de vultosos déficits com o pronto atendimento às solicitações creditícias do setor privado. Entretanto, este mecanismo, tornado possível pelo rápido crescimento, tende na seqüência de sua operação, igualmente, a esgotar suas possibilidades. Face a uma maior prontidão e intensidade dos reajustes salariais, na medida em que vão constituindo seus mecanismos de defesa, resta ao setor privado intensificar o processo inflacionário, lançando mão de antecipações dos reajustes de preços. Desta forma, defenderia (a erosão de salários reais no último triênio parece indicar ter sido bem sucedido neste particular) suas altas taxas de lucro e, conseqüentemente, sob este ângulo, não haveria para as empresas privadas, ao nível do problema de financiamento, necessidade de conversão de esquema. Todavia, esbarraria em crescentes dificuldades no outro suporte. Referimo-nos à sanção monetária-creditícia. Seja porque venha a ocorrer diminuição do ritmo de expansão da moeda escritural, pela aplicação de medidas de controle direto, seja porque a diminuição relativa dos gastos governamentais venha a reduzir a fonte primária de expansão monetária, defrontar-se-iam as empresas privadas com o problema de financiar suas operações correntes ao nível crescente de preços. Isto é, para elas se colocaria o problema de capital de giro.

Ao abrir-se, por conseguinte, o outro período, a economia nacional defrontar-se-ia com a maturação de todas essas tensões latentes. Tais desajustes encontram uma economia mais diversificada, com processos mais capitalistas de produção e com importantes setores altamente sensíveis a inflexões no ritmo de crescimento, portanto, vulne-

rável a uma depressão conjuntural gerada internamente, ao contrário dos anos do decênio passado.

O outro aspecto a destacar no final do Plano refere-se ao problema instrumental-institucional, e é objeto de tratamento detalhado em outra seção deste trabalho. À guisa de anúncio, lembramos que a insensibilidade revelada no particular, ao longo da consecução das metas e conseqüente desgaste do quadro instrumental, deteriorou a situação ao ponto de ter transformado sua adequação em problema prioritário dos anos 60.

CARLOS LESSA

QUINZE ANOS
DE POLÍTICA ECONÔMICA

Apresentação:
Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo

brasiliense  1981