



CINQUENTA ANOS EM CINCO

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

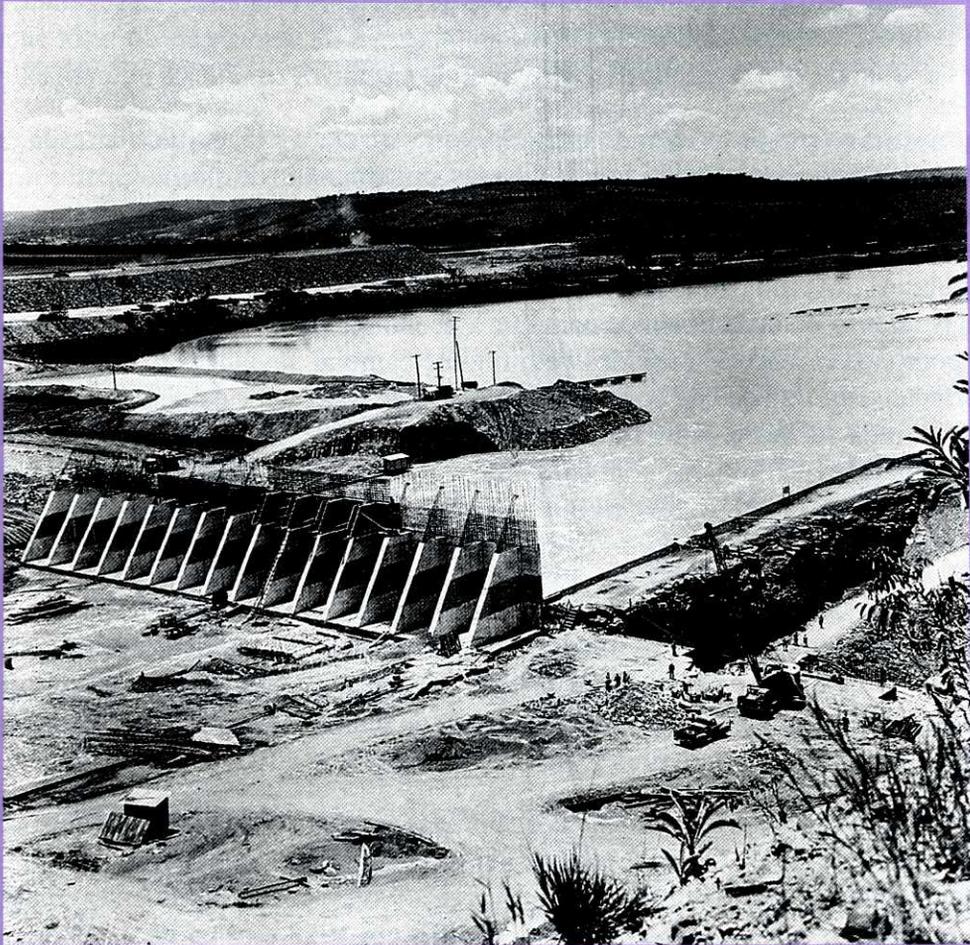
O diagnóstico referente ao setor de infra-estrutura era claro e já antigo. As taxas de expansão industrial desde 1945 não haviam sido acompanhadas, por uma série de motivos, pelos investimentos em infra-estrutura, tendo como resultados custos crescentes e dificuldades de abastecimento energético. Os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

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

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

Setorialmente, a produção de energia – basicamente petróleo e eletricidade – foi a principal beneficiada, cabendo-lhe mais de 43% dos investimentos previstos. Em seguida, vinha o setor de transportes, com cerca de 30% do total, e as chamadas indústrias de base, com 20%. Aos setores de agricultura e alimentação e de educação estariam destinados apenas 3,2% e 3,4%, respectivamente.

Com respeito às fontes de seu financiamento em moeda nacional, o Orçamento da União deveria contribuir com a maior parcela para o Plano de Metas, 39,7% do total, mas este volume



*Aspectos da barragem de
Furnas. Minas Gerais, 1960.*

incluía os valores destinados aos fundos especiais de investimentos, com fontes tributárias próprias e aplicação administrada por agências específicas. A mesma advertência vale para os recursos provenientes dos Orçamentos estaduais, que deveriam contribuir com 10,4% do total, mas que incorporavam cotas estaduais de alguns dos mesmos fundos federais mencionados acima. Os recursos provenientes das empresas privadas ou de sociedades de economia mista deveriam totalizar 35,4% e os financiamentos de entidades públicas – basicamente o Banco do Brasil e o BNDE – completariam os restantes 14,5%.

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

Energia

A primeira meta referia-se à produção de energia elétrica e previa o aumento da potência instalada de 3.000 MW para 5.000 MW em 1960 e o início de obras que possibilitassem o aumento para 8.000 MW em 1965. Para a definição da meta de energia elétrica confluíam tanto os projetos já elaborados pela Comissão Mista como a experiência dos planejadores e executores do Plano de Eletrificação de Minas Gerais [Lopes (1991, p. 181-187)]. O diagnóstico do Conselho de Desenvolvimento, estabelecido ainda em 1956, determinava três diretrizes básicas de atuação: primeiro, não bastava contar com os projetos que garantiriam os 5.000 MW em 1960 (com o consumo crescendo a 10% ao ano, era preciso projetar também a oferta até 1965); segundo, o governo federal, além dos financiamentos do BNDE, deveria participar diretamente do empreendimento; e, terceiro, deveria ser criado um ambiente favorável ao setor privado, através de mudanças na legislação para o setor.¹⁸

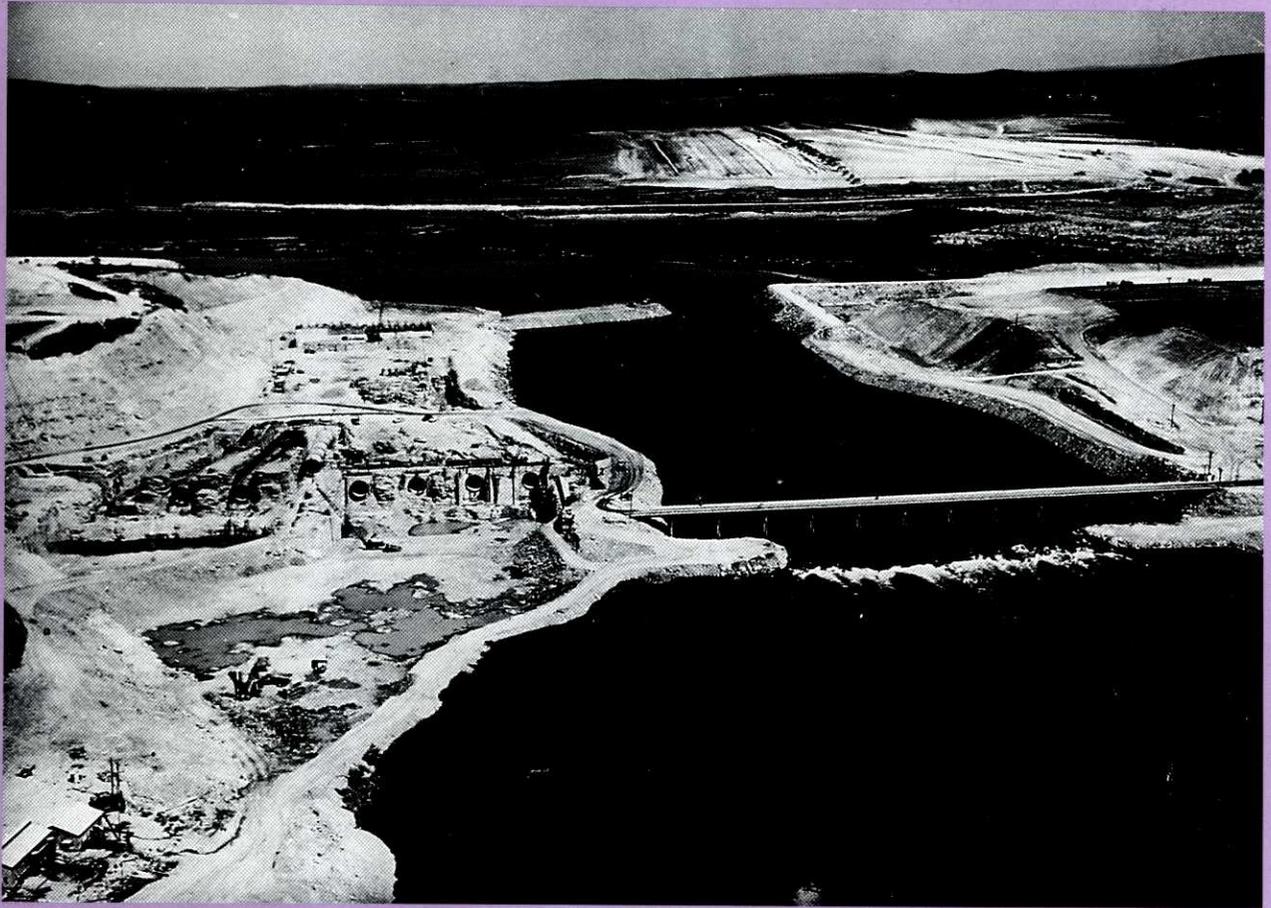
Com várias obras já em curso, financiadas pelo BNDE ou pelo Fundo Nacional de Eletrificação, durante o ano de 1956 já haviam sido acrescentadas cerca de 426 MW à capacidade nacional. As novas obras deveriam prover mais 1.703 MW entre 1957 e 1960 e seriam iniciados ou programados mais 3.060 MW até 1965.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

O primeiro era a expansão da capacidade da Usina de Paulo Afonso em 120 MW, elevando-a para 300 MW, com a construção de novas linhas de transmissão, levando eletricidade ao sul do Ceará e ampliando o abastecimento na Bahia, Paraíba e Pernambuco, além da construção de infra-estrutura de distribuição em cidades como Recife, Maceió e Salvador. A obra deveria ser financiada com inversão de reservas, recursos do Fundo Nacional de Eletrificação e empréstimo do BNDE, no caso dos recursos em moeda nacional, e com um empréstimo externo do Eximbank.

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

O terceiro grupo de empreendimentos estava compreendido no Plano de Eletrificação do Estado de São Paulo, executado conjuntamente pelo Departamento de Águas e Energia Elétrica de

¹⁸ As mudanças foram consolidadas na Mensagem Presidencial nº 476, de 19 de setembro de 1956.



*Vista de parte das obras da
Usina Hidrelétrica de Três
Marias, antes do desvio parcial
das águas do rio São Francisco.
Minas Gerais, 1959.*

São Paulo e por duas companhias de economia mista, a Usinas Elétricas do Paranapanema S.A. (Uselpa) e a Cia. Hidroelétrica do Rio Pardo (Cherp). Em seu conjunto, as obras em andamento em 1957 totalizavam 434 MW de capacidade, incorporados basicamente pelos projetos das Usinas de Jurumirim (100 MW), Barra Bonita (100 MW), Salto Grande (68 MW) e Euclides da Cunha (98 MW). Os recursos em moeda nacional provinham do Fundo Nacional de Eletrificação e do BNDE, enquanto os empréstimos internacionais seriam fornecidos pelo Bird e por fornecedores de equipamentos.

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

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

O sexto programa envolvia as várias fases de execução da Usina de Furnas, que deveria atingir 1.100 MW de capacidade final de produção e constituir-se no ponto de interligação de toda a rede de produção e distribuição do Centro-Sul do país. Para tanto, foi criada a Central Elétrica de Furnas S.A. em fevereiro de 1957 e iniciado um programa de obras que deveria levar à conclusão os primeiros 400 MW de potência em 1962. O vulto do projeto exigia recursos do governo federal e dos governos estaduais de Minas Gerais e São Paulo, além de outras fontes privadas e empréstimos do BNDE. O Banco Mundial forneceria os empréstimos externos.

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

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

O último conjunto de empreendimentos era representado por pequenas obras de governos estaduais e companhias privadas, distribuídas pelo país. Neste grupo destacavam-se, como benefi-

ciadas por empréstimos do BNDE, a construção das Usinas do Funil (Bahia, 20 MW), Rio Bonito (Espírito Santo, 18 MW) e Cachoeira Dourada (Goiás, 27 MW).

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

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

Considerou-se, de fato, que uma maior participação do BNDE poderia prejudicar o andamento de projetos em outros setores e que a redução do ritmo das obras comprometeria a execução da meta e de empreendimentos que dependiam do suprimento de energia elétrica. Decidiu-se seguir então pela alternativa do estímulo ao capital privado,¹⁹ através de medidas legais, e pela elevação do Imposto Único sobre Eletricidade.

A segunda meta estava voltada para a energia atômica e previa a instalação de uma central atômica pioneira de 10.000 kW e expansão do tratamento, no país, dos minerais atômicos. Julgava-se inexistir urgência na instalação de usinas nucleares, mas o Poder Executivo entendeu ser conveniente dar início a um programa básico de energia nuclear que envolvia formação de técnicos, estímulo às atividades de mineração, beneficiamento e estocagem de materiais radiativos (urânio e tório) e instalação no país do primeiro reator nuclear. Um envolvimento mais extenso com o desenvolvimento da energia nuclear no país seria sustentado pela experiência adquirida com a administração deste programa. Para tanto, a Comissão Nacional de Energia Nuclear foi criada em 10 de outubro de 1956, a partir de decisões tomadas no âmbito do Conselho de Segurança Nacional ainda em agosto.²⁰

~~As metas para o setor eram pouco ambiciosas.~~ O programa preliminar para produção e estocagem de combustível físsil envolvia: aquisição dos óxidos de tório e urânio produzidos no país e incentivos para o desenvolvimento de processos de purificação (compra da produção da Orquima S.A.); beneficiamento dos minérios de urânio de Poços de Caldas e dos óxidos produzidos pela Orquima; aquisição de ultracentrifugadoras para beneficiamento do urânio; programas de formação de pessoal especializado; e instalação de uma pequena central pela America and Foreign Power (Empresas Elétricas Brasileiras) em Areal, Rio de Janeiro.²¹

A terceira meta pretendia aumentar a produção de carvão mineral de 2 milhões de t em 1956 para 3 milhões de t/ano em 1960 e dar início à utilização *in loco* dos rejeitos e tipos inferiores. O

¹⁹ Seria permitida a correção do valor do investimento original e o aumento da taxa de remuneração, além de acréscimos nos fundos de depreciação e reversão. Os recursos adicionais provindos destas fontes eram estimados em Cr\$ 4 bilhões anuais.

²⁰ Já tramitava desde janeiro de 1956 no Congresso um projeto dispendo sobre a Política Nacional de Energia Atômica e criando a Comissão de Energia Atômica. O Poder Executivo ofereceu um substitutivo que, a partir de 1957, tramitava paralelamente ao outro projeto.

²¹ Os recursos para o programa vinham de várias fontes: dotações orçamentárias; Fundo Nacional de Energia Nuclear (10% do Fundo Federal de Eletrificação, mais créditos especiais, mais os saldos orçamentários da CNEN); rendas patrimoniais e de serviços da CNEN; e várias formas de financiamento. Inexistia, ainda em 1957, um orçamento global definido para a meta.

novo esforço para o desenvolvimento da produção de carvão no país, diante da clara insuficiência das reservas brasileiras em atender à demanda interna e das tentativas de êxito duvidoso no passado, continuava a se justificar como uma iniciativa poupadora de divisas e como medida de segurança para o abastecimento. Em 1955, a produção havia atingido seu máximo histórico, o que só acentuou as deficiências na infra-estrutura de transporte e armazenamento. Sem dispor de facilidades de escoamento e já sofrendo a concorrência dos derivados de petróleo, graças à incorporação das primeiras locomotivas movidas a diesel pela Viação Férrea do Rio Grande do Sul, a produção caiu 2% em 1956 e novos estoques foram acumulados.]

A decisão tomada foi estimular o consumo na própria região Sul e realizar obras de infra-estrutura, para facilitar o escoamento da produção. No primeiro caso, as iniciativas mais importantes foram os projetos de construção de termelétricas: a Sotelca, em Capivari do Baixo (Santa Catarina), financiada pela União e pelo governo do estado (representando gastos totais de Cr\$ 430 milhões); a de Figueira, no Paraná, com financiamento da União, do estado e avais do BNDE para financiamento das importações (chegando ao total de Cr\$ 300 milhões); e a Usina de Charqueadas, que já contava com financiamento e avais do BNDE.

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

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

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

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

Transportes

As metas para a área dos transportes, ao lado do setor de energia elétrica, foram muito beneficiadas, em termos de elaboração e planejamento, pela existência prévia dos projetos da Comissão Mista e

pelos financiamentos em curso do BNDE, sobretudo no caso das ferrovias e do reaparelhamento dos portos. A sexta e a sétima metas previam o reaparelhamento das ferrovias existentes e a construção de 1.500 km de novas linhas férreas, sendo 500 km de variantes e 1.000 km de novas extensões.

O Grupo Informal de Trabalho sobre Transportes Rodoviários foi instalado logo em 4 de maio de 1956 no Conselho de Desenvolvimento, sendo coordenado por Octávio Dias Carneiro. Sinal de que os projetos já estavam em larga medida estruturados foi a apresentação dos resultados, ao presidente do grupo, Lucas Lopes, já no início de julho de 1956.

O diagnóstico e os projetos remodelavam números já coligidos por ocasião dos trabalhos da Comissão Mista e com financiamento em curso pelo BNDE. Com as vias permanentes em estado precário, locomotivas a vapor com muitos anos de uso, vagões de carga e passageiros em número insuficiente, o sistema ferroviário não tinha condições de prover nem um escoamento adequado das safras nem um rápido meio de transporte de carga e passageiros. O programa de reaparelhamento deveria envolver o assentamento de 410 mil t de trilhos, 5 milhões de dormentes, 11 milhões de metros cúbicos de pedra britada, reforço de pontes, aquisição de cerca de 5.400 vagões de carga e carros de passageiros, 153 locomotivas movidas a diesel, além de equipamentos para oficinas e conservação das linhas. O Grupo de Trabalho também indicava a necessidade urgente de uma reformulação administrativa profunda, com a transformação da Rede em uma empresa de economia mista.²²

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

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

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

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

²² As empresas ferroviárias da União viriam a ser transformadas na Rede Ferroviária S.A. através da Lei 3.115, de 16 de março de 1957.

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

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

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

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

Em 1956, o Conselho de Desenvolvimento voltou a analisar os projetos da Comissão Mista, com o objetivo agora de determinar fontes específicas de recursos para a execução do programa. A solução encontrada, além de financiamentos oferecidos pelo BNDE, foi a constituição do Fundo Portuário Nacional,²³ que deveria financiar um programa de investimentos até o total de Cr\$ 6,7 bilhões, distribuídos entre obras de construção e ampliação de portos e vias navegáveis (Cr\$ 4,2 bilhões), dragagens (Cr\$ 1 bilhão), aquisição de uma frota de dragas (Cr\$ 755 milhões) e equipamento mecânico para movimentação de cargas (Cr\$ 700 milhões).

Neste conjunto, as obras mais importantes seriam realizadas nos portos de Santos (uma seção de 1.500 m, um novo terminal para combustível líquido e dragagem ao custo total de Cr\$ 644 milhões), do Rio de Janeiro (complementação do píer da Praça Mauá, construção do cais de minério e carvão e dragagens, orçados em Cr\$ 455 milhões) e do Rio Grande (um píer para petroleiros, obras

²³ O Fundo receberia 60% das taxas de melhoramento dos portos, 8% dos impostos sobre importação para consumo, rendas líquidas dos portos, produto de aforamentos, reembolso de serviços de dragagem, dotações orçamentárias e outras fontes menos importantes. Os 40% restantes do produto da Taxa de Melhoramento dos Portos iriam diretamente para as obras conduzidas pelos próprios concessionários de serviços portuários.



*Juscelino Kubitschek em visita
a um dos condutos construídos
com o objetivo de desviar as
águas do rio São Francisco
para a construção da Usina
Hidrelétrica de Três Marias.
Minas Gerais, 1958.*

no cais da Swift e dragagem, envolvendo despesas de Cr\$ 60 milhões). Além destes três portos, obras menores seriam realizadas em mais 10 portos brasileiros, de Manaus a Pelotas.

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

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

Firmado o diagnóstico da ausência de recursos, havia três hipóteses básicas para a solução do problema: aumento das tarifas, empréstimo compulsório e taxa adicional com destinação vinculada. A escolha recaiu sobre a última opção, considerada a forma mais adequada de garantir o investimento no setor. Os recursos criados pela Taxa de Reparelhamento da Marinha Mercante²⁴ seriam depositados à conta do armador em um fundo criado no BNDE e administrado pela Comissão de Marinha Mercante, podendo ele dispor dos recursos por cinco anos para adquirir novas unidades. Esses recursos também poderiam servir como garantia de financiamentos. Caso não fossem utilizados, reverteriam ao Fundo de Marinha Mercante para a utilização nos mais variados projetos.

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

²⁴ O projeto de lei foi enviado por Juscelino ao Congresso ainda em 9 de outubro de 1956.

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

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

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

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

Os principais mecanismos para o reaparelhamento eram a garantia de câmbio, oferecida pela Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc), para a importação de aeronaves e as subvenções oficiais para as companhias aéreas. O regime cambial brasileiro estava baseado em um sistema de leilões, estabelecido pela Instrução 70, através do qual a importação de determinados bens considerados essenciais era feita com base em um câmbio fixo e as mercadorias restantes com a utilização de uma taxa de câmbio determinada através de leilões de divisas, ofertadas pelo governo aos importadores. Neste sistema, tão importante quanto a taxa era a garantia efetiva da disponibilidade de divisas para a realização dos pagamentos externos, disponibilidade esta que só poderia ser garantida pelo próprio governo. Entre 1956 e 1957, os contratos de câmbio registrados previam a aquisição de 59 aeronaves, tanto para substituição como para incorporação de novos modelos e aviões a jato.

O próprio Conselho de Desenvolvimento julgava, entretanto, que estes números não representavam a totalidade do programa realizado pelas companhias. O Plano de Trabalho apresentado pelo Grupo de Transporte Aeroviário do Conselho, em maio de 1957, previa a aquisição de mais 21 aeronaves. Como os recursos próprios das empresas não sustentariam tal expansão, a solução foi

ampliar certos dispositivos da legislação já existente, que concedia subvenção por quilômetro voado em linhas internacionais (Lei 2.686, de 19 de dezembro de 1955), criando uma nova subvenção de Cr\$ 450 milhões de cruzeiros (Lei 3.003, de 20 de dezembro de 1956), distribuída ao longo de cinco anos, para a renovação prevista. Somados estes valores a outras fontes menores e aos recursos próprios, o investimento, transformado em moeda estrangeira, atingiria, entre 1957 e 1960, cerca de US\$ 100 milhões.

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

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

Agricultura e Alimentação

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

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

As estimativas elaboradas pela Cepal indicavam um consumo provável em 1960 entre 2,5 e 3,1 milhões de t. A meta para o trigo estipulava o aumento da produção de 700 mil t –



*Derrubada da última árvore
do leito da rodovia Bernardo
Sayão (Belém-Brasília),
fevereiro de 1959.*

aproximadamente a média registrada entre 1951 e 1955 – para 1,5 milhão de t. Nesta hipótese, a produção interna deveria atingir cerca de metade das quantidades consumidas internamente.

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

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

A décima quinta meta previa a construção de frigoríficos. O propósito era desenvolver instalações que funcionassem como armazéns gerais, oferecendo seus serviços a terceiros e melhorando as condições de abastecimento dos grandes centros urbanos. As instalações frigoríficas do país em sua maior parte pertenciam às organizações produtivas dos setores industriais e comerciais que delas dependiam. Exigindo altos investimentos e sofrendo com a irregularidade da procura, inexistia oferta organizada de serviços frigoríficos.

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

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

Ainda no mesmo grupo de atividades, a meta dos matadouros industriais previa a construção de unidades com capacidade de abate diário de 3.550 bovinos e 1.300 suínos. A instalação de grandes matadouros industriais enfrentava obstáculos de toda ordem. As vias férreas ofereciam tarifas

privilegiadas para o transporte do boi vivo aos matadouros municipais, sem requisitos de eficiência técnica e de higiene e freqüentemente subsidiados pelos governos municipais. O controle governamental dos preços e das quotas de abate inviabilizava a capitalização da atividade e impedia a utilização da capacidade instalada. A consequência final era ineficiência e distorções locais, com regiões com capacidade instalada muito além, caso de São Paulo, ou muito aquém de suas necessidades, como os centros produtores no interior do país.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Indústrias Básicas

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

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

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



*Rodovia Acre-Brasília em
construção, julho de 1960.*

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

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

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

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

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

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

²⁵ Projeções alternativas do BNDE indicavam valores menores, mas foram calculadas em valores conservadores para o crescimento do produto [Brasil, Conselho de Desenvolvimento (1958, p. 144)].



Da janela do Palácio do Catete, Juscelino Kubitschek assiste a uma parada de carros de passeio de produção nacional. Rio de Janeiro, abril de 1958.

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

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

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

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

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

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

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

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

Computando-se apenas os projetos de execução assegurada, a produção atingiria 4,8 milhões de t, bem próxima da meta fixada em 5 milhões de t. Entretanto, se todos os projetos fossem efetivamente completados, a produção total poderia ultrapassar os 5,6 milhões de t. Nesse caso, o atendimento ao mercado interno seria facilmente mantido.

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

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

A participação do BNDE estava constituída pelos financiamentos concedidos à Cia. Nacional de Álcalis. No caso dos investimentos privados,²⁶ os projetos para a ampliação da produção de soda cáustica ao patamar de 120 mil t anuais deveriam custar, ao longo do período 1957/60, cerca de Cr\$ 415 milhões e US\$ 7 milhões. As fontes dos recursos seriam a aplicação de reservas e os aumentos de capital.

De toda forma, mesmo com a implantação de todos os projetos em curso, ainda em 1960 a produção interna de barrilha representaria cerca de 80% do consumo doméstico, atingindo-se, para a soda cáustica, o valor de 66%.²⁷

A meta de papel e celulose pretendia ampliar a produção de celulose para papel de 90 mil t/ano para 260 mil t/ano e de papel para jornal de 40 mil t para 130 mil t entre 1955 e 1960. O setor tinha como principal obstáculo à sua expansão a longa história de subsídios cambiais à importação de papel de jornal e imprensa, bem como às suas matérias-primas. No caso dos papéis de menor qualidade e das pastas de celulose, a indústria brasileira atendia perfeitamente ao mercado interno, dando oportunidade, inclusive, ao surgimento de uma indústria de equipamentos para o setor. Em

²⁶ As empresas responsáveis eram as Indústrias Químicas Eletro-Cloro, I.R.F. Matarazzo, Cia. Nitroquímica Brasileira, Cia. Eletroquímica Fluminense, Indústrias de Papel Klabin, Panamérica Têxtil e Brasil Viscose.

²⁷ A indústria nacional operava abaixo de sua capacidade, no caso da soda cáustica, em virtude de proteção insuficiente face à competição externa, tanto da soda cáustica como das matérias-primas cloradas. O Conselho prometia examinar a questão das tarifas.

1956, por exemplo, o consumo interno de papéis diversos e papelões atingia 907,9 mil t, sendo completamente abastecido pela indústria nacional, enquanto o percentual de importação atingia 78% para o papel para jornais e 28% para o papel de imprensa.

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

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

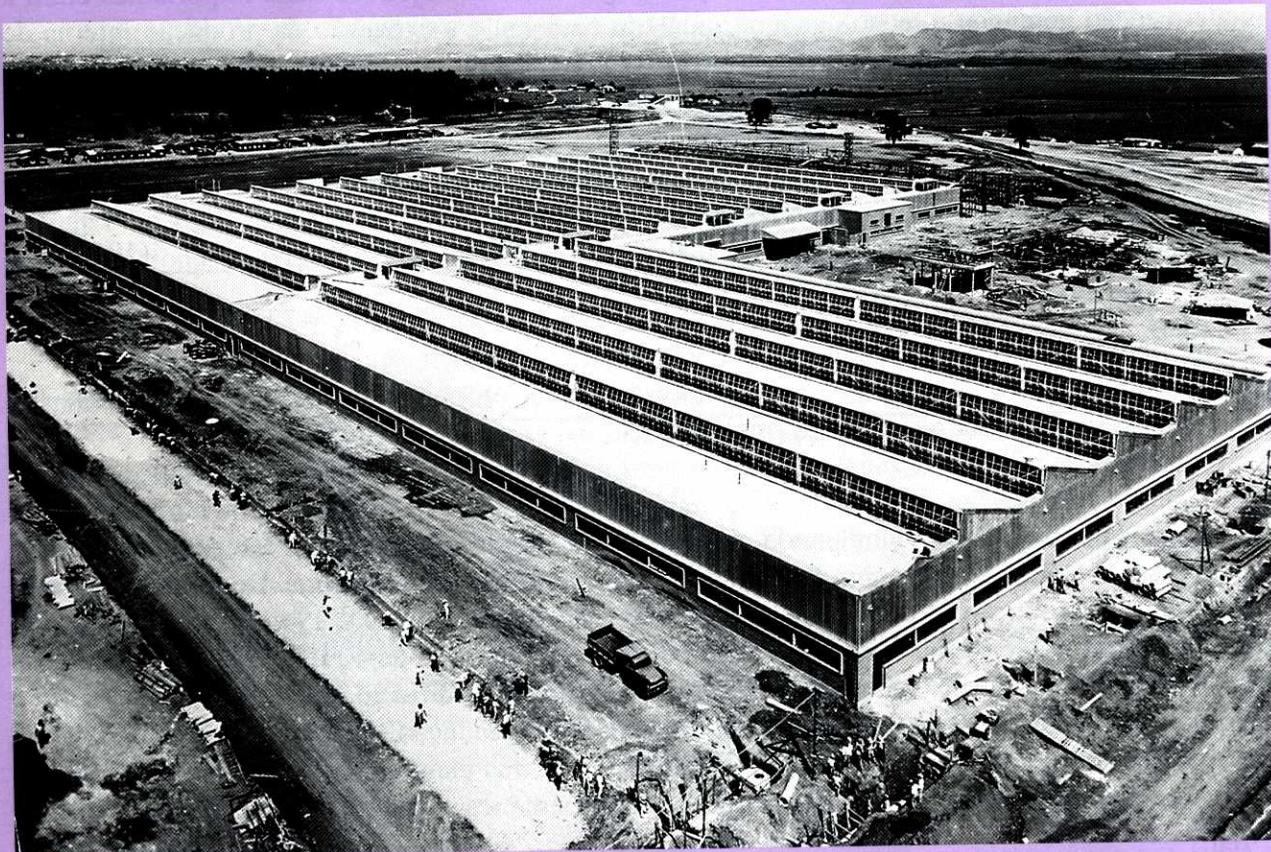
Tipos de Papel e Pastas (Mil t)	Produção Atual	Capacidade Estimada	Em Constr.	Projeto Avançado	Cap. Est. (1960)
Papel Jornal	40	50	40	33	123
Outros Papéis	340	410	...	-	500
Pastas para Papel	209	249	68	73	390

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

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

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

No que se refere ao minério de ferro, o diagnóstico sobre o qual se baseava a decisão quanto à meta de exportação era bastante realista com relação à posição brasileira no mercado internacional do minério. Mesmo dispondo de volume apreciável de reservas de boa qualidade, estava longe de possuir qualquer vantagem do ponto de vista concorrencial. Sem uma estratégia agressiva de entrada nos mercados internacionais, o Brasil continuaria sendo um exportador marginal. Na visão apresentada à Secretaria do Conselho de Desenvolvimento pelo corpo de técnicos, o país necessitava tornar-se um exportador em larga escala não apenas para acumular mais divisas, mas para fortalecer



*Instalações da fábrica da
General Motors em São José
dos Campos. São Paulo,
março de 1959.*

sua posição na negociação pelas cotas de carvão coqueificável para o setor siderúrgico. Previa-se, assim, um aumento da exportação de minério de ferro de 2,5 milhões para 6 milhões de t e preparação para exportação de 20 milhões de t no quinquênio posterior.

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

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

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

Indústria Automobilística

Assim como no caso do transporte ferroviário e da energia elétrica, a meta de instalação da indústria automobilística no Brasil – de número 27 nos documentos do Conselho de Desenvolvimento – já se encontrava, no momento de configuração do Plano de Metas, em um estágio razoável de definição técnica e consenso político [Martins (1976, Cap. 6)]. Como veremos adiante, os planos e os mecanismos fundamentais já vinham sendo articulados há algum tempo pelo Almirante Lúcio Meira, ministro da Viação e Obras de JK.

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

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

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

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

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

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

(Em Cr\$ Bilhões)

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

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

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

Outras Metas

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

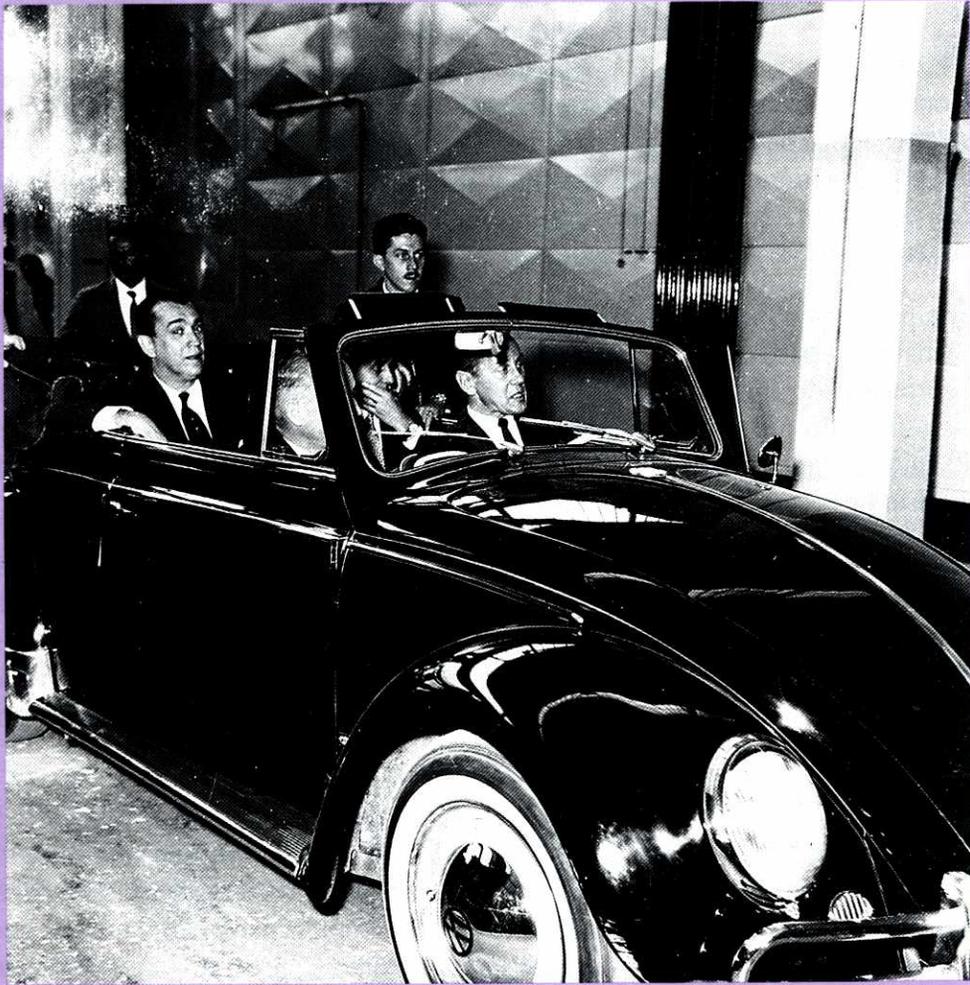
Os principais projetos eram o reaparelhamento dos estaleiros da Ilha do Viana, basicamente para fins de reparos, a instalação de dois estaleiros com capacidade de 50 mil dwt, localizados entre Rio de Janeiro e Santos, e o reaparelhamento de 13 pequenos estaleiros em todo o país. Ao final do programa,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

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

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

Os estudos para a implantação da indústria de material elétrico já tinham precedentes no Brasil,²⁸ sem que resultados efetivos fossem registrados. Sem mercado e sem financiamentos de

²⁸ Em 25 de agosto de 1944, o Decreto 6.824 havia criado a Comissão da Indústria de Material Elétrico (Cime), que elaborou estudos importantes, divulgados em 1946. Em 14 de abril de 1952, o Decreto 30.763 criava a Comissão Executiva da Indústria de Material Elétrico, que tinha poderes para fixar programas de produção, estabelecer incentivos e propor colaboração financeira do setor público para empreendimentos no setor.



*Juscelino Kubitschek visita a
fábrica da Volkswagen. São
Paulo, novembro de 1959.*

BRUNO
ARAUJO
Centro de Pesquisas
e Desenv.

longo prazo, tornava-se impossível a instalação das empresas no país. Para o Conselho de Desenvolvimento, com a criação do BNDE e do Fundo de Eletrificação foram finalmente proporcionadas as condições, e as empresas de material elétrico já instaladas no país iniciaram programas de expansão da produção em novas áreas. Foi então criado um grupo de trabalho, composto pelos antigos membros da Comissão Executiva e por representantes do BNDE, para a elaboração de uma política governamental para o setor.

De forma geral, as conclusões do grupo de trabalho foram de que os projetos em curso para a produção de geradores e transformadores, conduzidos pelas empresas Brown Boveri, General Electric, Siemens e Westinghouse, já constituíam medidas satisfatórias, devendo acarretar uma poupança de divisas, em 1960, de quase US\$ 50 milhões. Nesse sentido, recomendavam tão-somente a manutenção da proteção tarifária e os financiamentos do BNDE a projetos específicos.

Um diagnóstico semelhante aplicava-se ao setor de mecânica pesada, que até 1955 possuía uma produção nacional limitada a alguns equipamentos.²⁹ Com o lançamento de um programa de investimentos estatais, sobretudo pela Petrobrás, a partir de 1955, assistiu-se à articulação das empresas do setor para a modernização e a ampliação da produção, além da instalação de novas empresas. Foi criada a Associação Brasileira para o Desenvolvimento das Indústrias de Base (Abdib) e instalado no Brasil o grupo francês M.M. Schneider, através da Mecânica Pesada S.A.

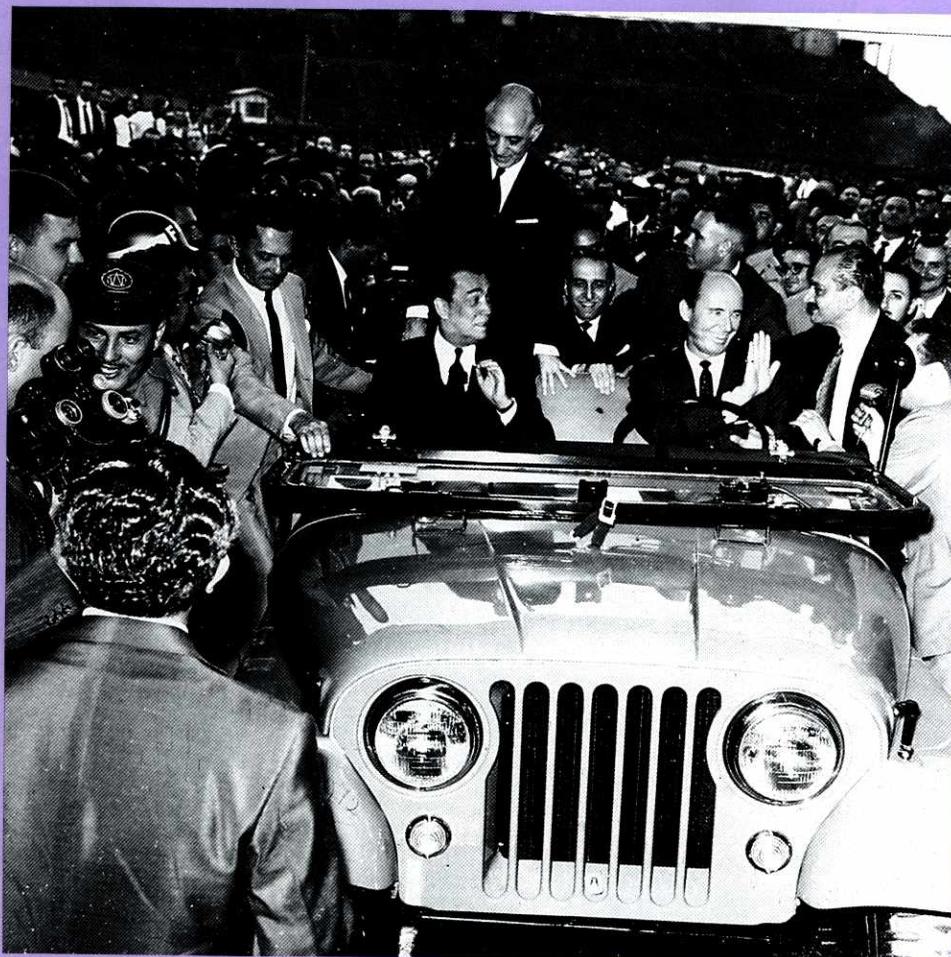
Neste setor, o próprio BNDE trabalhava com estimativas de demanda da ordem de 51 mil t de equipamentos em 1960, representando um mercado potencial de US\$ 75 milhões. A produção nacional, contando apenas com os projetos em curso, deveria atingir, em 1960, cerca de 9,5 mil t. Ainda assim, não se julgou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

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

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

²⁹ Dedini S.A. (caldeiras); Indústria Mecânica Cavallari (equipamento para a produção de papel e celulose); Babcock e Wilcox S.A. e Cia. Brasileira de Caldeiras (caldeiras); Fischer & Schwartz, Bardela S.A. e Aços Villares (pontes rolantes).

³⁰ "... Essa meta não existiu nem nos primeiros momentos, mas, na véspera da divulgação do Plano, Clóvis Salgado, que era muito amigo nosso, amigo do Juscelino e havia sido escolhido ministro da Educação, insistiu: 'Não é possível que não haja uma meta de educação!' Nós respondemos: 'Então, Clóvis, escreva a meta de educação, porque estamos esgotados.' Não sabíamos o que fazer com a meta de educação, não tínhamos preparo para isso. E ele fez um trabalho literário, escreveu dois volumes de literatura. É claro que tínhamos uma preocupação em ter uma meta de formação humana, sabíamos que a formação era necessária, muito mais no nível técnico, de preparação de mão-de-obra, e menos no nível de pesquisadores sofisticados, de PhD..." [Lopes (1991, p. 201)].



Juscelino Kubitschek na inauguração da fábrica da Willys Overland, em São Paulo, outubro de 1959. No banco de trás, Lúcio Meira (ministro da Viação e Obras Públicas e presidente do BNDE) e Carvalho Pinto (governador de São Paulo).

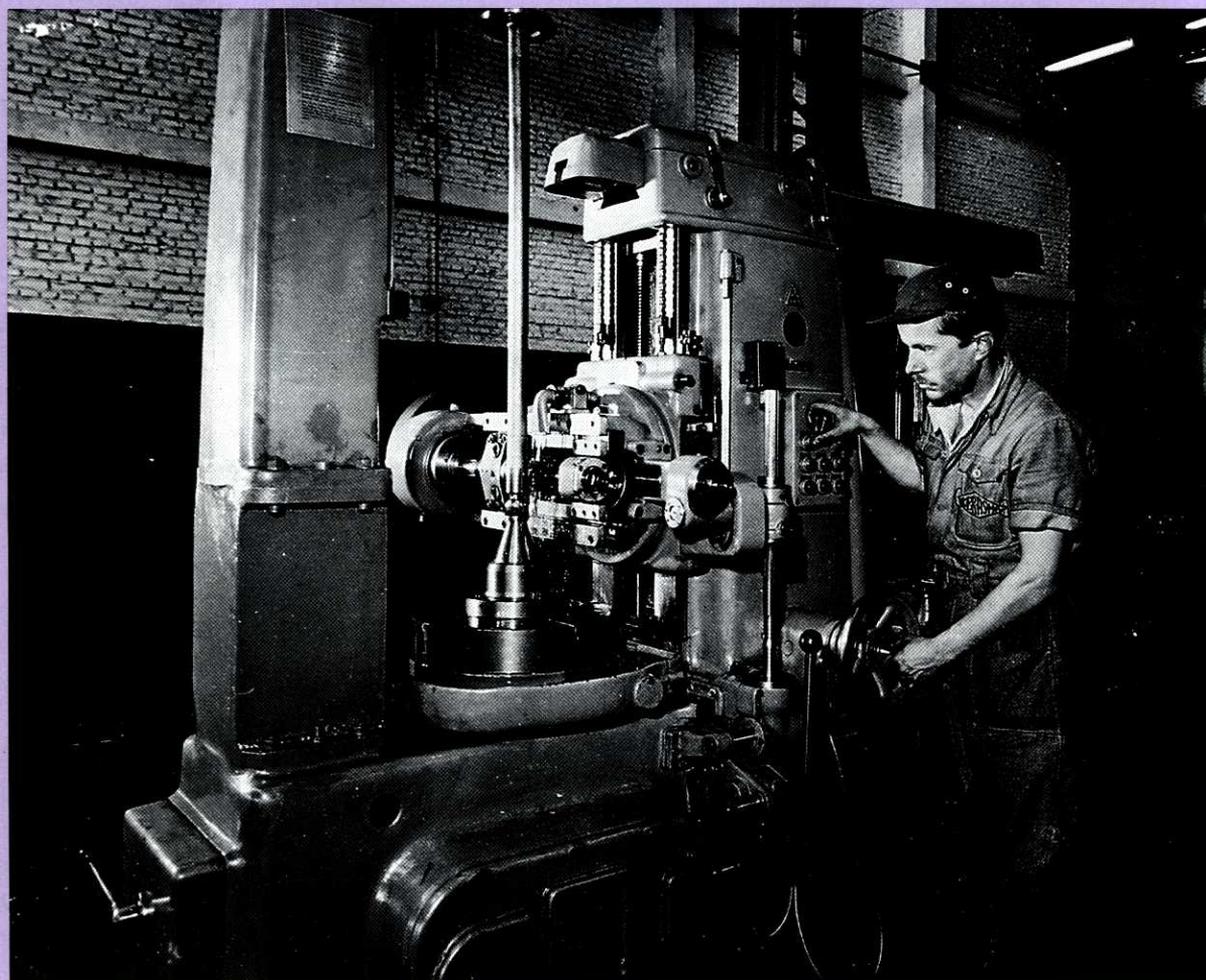
No que se refere ao ensino médio, o programa previa a construção ou reaparelhamento de várias escolas técnicas industriais e agrícolas, assim como a concessão de 141 mil bolsas de estudo, distribuídas entre os vários ramos de ensino. Previa-se também uma série de medidas de ordem geral para a modernização do ensino, como, por exemplo, a autorização para que as escolas técnicas fizessem contratos e cobrassem por serviços eventualmente prestados à indústria.

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

A Comissão de Educação entendeu que os recursos orçamentários, cumpridas certas condições,³¹ seriam suficientes à consecução das metas. Recomendou-se igualmente que dotações orçamentárias destinadas a empreendimentos já financiados pelo BNDE fossem direcionadas para as metas de educação. Entretanto, já em 1958 estava claro que as metas de dispêndio não seriam cumpridas. Quase todas as dotações do ano haviam sido consumidas na manutenção do sistema já existente [Brasil, Conselho de Desenvolvimento (1958, tomo III, p. 383)], atingindo as consignações apenas 50% do total previsto. A dependência das metas com relação ao processo orçamentário tradicional certamente constituiu um obstáculo intransponível para sua execução.

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

³¹ "... desde que seja assegurado às despesas com ensino o mínimo estipulado na Constituição Federal (artigo 169) e que esses recursos sejam distribuídos segundo critério de prioridade e conveniente administração a fim de que o Ministério da Educação e Cultura possa exercer ação eficaz, visando à reestruturação do ensino de ciências e tecnologia..." [Brasil, Conselho de Desenvolvimento (1958, tomo III, p. 381)].



*Instalações da área de
frezamento da Cobrasma,
destinada à produção de
eixos frontais e traseiros para
caminhões. São Paulo, 1957.*